This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

STANFORD UNIVERSITY
LIBRARIES

ÉTUDES
ADMINISTRATIVES

PAR

M. VIVIEN

Membre de l'Institut

DEUXIÈME ÉDITION

ENTIÈREMENT REFONDUE ET CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉE

TOME SECOND

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique, etc.

RUE RICHELIEU, 14.

1852

Exchange
Account

ÉTUDES
ADMINISTRATIVES.

IMPRIMERIE DE BEAU,
A SAINT-GERMAIN-EN-LAYE.

ÉTUDES
ADMINISTRATIVES

PAR M. VIVIEN,

MEMBRE DE L'INSTITUT.

DEUXIÈME ÉDITION,

Entièrement refondue, et considérablement augmentée.

TOME SECOND.

PARIS,

GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE RICHELIEU, 14.

1852

354.44
V861
v.2
451552

ÉTUDES ADMINISTRATIVES.

DEUXIÈME PARTIE.

BRANCHES SPÉCIALES DE L'ADMINISTRATION.

TITRE PREMIER.

L'ADMINISTRATION LOCALE.

CHAPITRE PREMIER.

DU SYSTÈME GÉNÉRAL DE LA LÉGISLATION RELATIVEMENT A L'ADMINISTRATION LOCALE.

La législation relative à l'administration locale remonte aux premiers travaux de l'immortelle assemblée qui, en 1789, a posé les fondements de toutes nos institutions modernes. L'Assemblée Constituante consacra à cet objet ses premières délibérations. Elle y employa tout le temps que les événements extérieurs et les difficultés politiques n'occupaient point. Le cri de l'opinion, les cahiers des électeurs et les besoins réels du peuple lui en imposaient le devoir.

La condition des provinces et des communes sollicitait une réforme immédiate et profonde.

En ce qui concerne les provinces, pour en parler d'abord, on sait que la plus grande partie du royaume se composait de pays d'élection, où des intendants exerçaient une autorité absolue, comme celle de la couronne dont ils étaient les délégués. Quand ces intendants s'appelaient Trudaine ou Turgot, la province était administrée avec équité, sagesse et vigilance. Mais, pour quelques hommes dont la vertu animait les efforts, combien ne songeaient qu'à plaire au monarque et à pressurer la province! Les populations, sans organes, voyaient leurs besoins négligés et leurs intérêts méconnus. Au moment de la Révolution, la situation générale des pays d'élection déposait contre leurs administrateurs. Dans les autres provinces, des États maintenus par les actes de réunion dirigeaient l'administration avec une sorte d'indépendance. Des travaux utiles et importants s'y exécutaient. Une prospérité réelle y formait un contraste frappant avec les pays d'élection; mais, à côté de ces grands résultats qui honoraient les États provinciaux, les documents de l'histoire prouvent que leur administration était souvent ruineuse pour les populations et oppressive pour les classes inférieures. D'ailleurs leur indépendance avait reçu de graves atteintes. En 1629, les États du Languedoc avaient été assujettis à faire approuver leurs budgets par le roi et à ne plus tenir qu'une session de quinze jours par année. Sous Louis XIV, ils n'avaient été autorisés à se réunir que tous les deux ans, et sous la présidence de commissaires du roi. Les États de Bretagne, presque exclusivement composés de membres placés sous la dépendance de la couronne, avaient vu s'évanouir leurs

plus chères prérogatives. Il en avait été à peu près de même de tous les États provinciaux. Dans les derniers temps, leurs assemblées n'étaient guère plus que des réunions de plaisir, où les grands seigneurs déployaient leur faste, où les agents du roi prodiguaient la menace, la ruse et la corruption, pour arracher le don gratuit que la royauté, dont les entreprises ne s'étaient pas étendues jusqu'à l'établissement de l'impôt à son profit, était réduite à solliciter (1).

Dans les communes, la liberté formait aussi l'exception. Les villages dépendaient des seigneurs et ne possédaient aucune organisation. Aux villes seules, à celles du moins qui avaient conquis le titre de communes, appartenaient des priviléges fort étendus dans l'origine, mais successivement réduits. Leur affranchissement dans le XIIe et le XIIIe siècle avait été exclusivement politique; elles avaient conquis par la force, et par la défaite de leurs dominateurs féodaux, la faculté d'armer des troupes, de rendre la justice, de

(1) « L'usage avait été jusqu'alors, non-seulement de leur demander (aux États du Languedoc et autres) de grandes sommes pour en obtenir de médiocres, mais aussi de souffrir qu'ils missent tout en condition, de leur tout promettre, d'éluder bientôt, sous différents prétextes, tout ce qu'on leur avait promis, de faire même un grand nombre d'édits, sans autre dessein que de leur en accorder ou plutôt de leur en vendre la révocation bientôt après. Je trouvais en cette méthode peu de dignité pour le souverain et peu d'agréments pour les sujets. J'en pris une toute contraire que j'ai toujours suivie depuis, qui fut de leur demander précisément ce que j'avais dessein d'obtenir; de promettre peu, de tenir exactement ce que j'avais promis; mais de passer leur attente, lorsque, par la voie des supplications, ils se confiaient à ma justice et à ma bonté. » (Œuvres de Louis XIV — 1-160).

lever des impôts, attributs du pouvoir central, qu'il possède aujourd'hui et dont nul ne propose de le dessaisir. A cet affranchissement avait succédé l'établissement progressif et continu de la centralisation administrative. Pour en faciliter les développements, l'intérêt fiscal secondait l'intérêt politique. Les charges municipales, érigées en offices royaux et rendues vénales, n'étaient plus remises à l'élection que dans le petit nombre de villes qui les avait rachetées. Le pouvoir communal, mutilé dans ses dépositaires, l'avait encore été dans ses attributions. Par un édit d'août 1764, on soumettait les comptes, les emprunts, les contributions, à l'approbation des agents du roi. Les communes ne pouvaient plaider sans une autorisation. Dans quelques provinces reculées seulement, à la faveur d'antiques usages ou de chartes spéciales, la liberté de certaines communes, en petit nombre, était restée plus entière.

L'Assemblée Constituante avait la mission d'effacer des distinctions contraires à l'égalité, et de remplacer l'arbitraire par la règle; elle devait surtout établir cette loi commune et homogène que la France réclamait de toutes parts, que les rois, depuis plusieurs siècles, travaillaient à faire prévaloir, et qui désormais, sanctionnée par les élus de la nation et associée à la liberté, était destinée à inaugurer et à consolider le régime nouveau.

Par les lois de 1789 et 1790, toutes les anciennes communautés d'habitants, depuis la paroisse rurale jusqu'à la ville la plus populeuse, reçoivent une existence légale, le même nom, les mêmes droits. Les

communes sont propriétaires ; elles administrent leurs biens, font leur police, exercent même des attributions qui touchent aux intérêts de l'Etat; elles ne cessent point d'en dépendre, mais elles composent des corps secondaires, distincts, doués d'une vie propre, et qui forment comme de petites familles dans la grande famille nationale.

La France est partagée en départements, partagés eux-mêmes en districts ; mais les départements n'ont ni l'étendue ni les pouvoirs des pays d'Etats. Loin de tendre au rétablissement des anciennes provinces, les nouvelles circonscriptions ont pour but de les abolir, et ne sont que des divisions purement administratives, créées pour la facilité des services publics, sans droits particuliers, sans existence distincte.

Les lois de l'Assemblée Constituante proclament, en outre, des principes qui attestent, de la part de ceux qui les y inscrivaient, l'étude approfondie des conditions organiques des pouvoirs publics.

Les communes sont placées sous l'autorité de l'Etat, quant aux pouvoirs que leurs représentants exercent comme délégués de sa puissance, et sous sa surveillance, quant aux pouvoirs qui leur sont propres. Cette surveillance s'étend fort loin ; elle a pour sanction le droit d'annulation des actes qui blessent des intérêts privés, et la nécessité d'une approbation préalable pour ceux qui engagent l'avenir ou qui touchent à des intérêts communs d'une importance spéciale, par exemple à la propriété.

Les départements, considérés seulement comme une division territoriale, relèvent entièrement du pouvoir

exécutif, auquel leurs administrateurs sont tenus de prêter obéissance.

La délibération est séparée de l'action.

Toutes les parties de l'administration sont subordonnées au pouvoir central, chargé de leur donner l'impulsion.

Ces principes étaient vrais : mais l'Assemblée Constituante, qui eut l'honneur de les consacrer, n'avait pas su en assurer l'application.

Le gouvernement, placé au sommet, manquait de la puissance nécessaire pour faire prévaloir sa suprématie; ses seuls instruments étaient des corps collectifs, élus par les citoyens, ou des agents également élus, sans attributions clairement définies, et qui échappaient à son autorité. La machine administrative, savamment construite, offrait une ordonnance régulière, des rouages distribués avec art; mais aucun lien n'en unissait l'ensemble, et les ressorts qui devaient communiquer le mouvement n'existaient point.

L'expérience, d'autant plus décisive que les circonstances étaient plus graves, ne tarda pas à démontrer qu'en effet les forces de l'État étaient, faute de cohésion et d'ensemble, paralysées. La Constitution de 1795 essaya de les rassembler en plaçant à la tête des municipalités de cantons qu'elle créait, et des départements, une administration composée d'un très-petit nombre de membres, auprès desquels elle institua des commissaires du gouvernement, nommés par lui, révocables et salariés.

Cette organisation nouvelle ne corrigeait pas les vices de l'œuvre de l'Assemblée Constituante, et elle lui re-

tirait quelques-uns de ses avantages les plus précieux. La plus grande partie des communes, réduites à un agent municipal et un adjoint, perdaient en quelque sorte leur vie propre. Les départements n'avaient plus à leur tête que cinq administrateurs, chargés de toutes les fonctions, de la délibération, du jugement du contentieux, de l'administration. Le gouvernement central ne trouvait qu'une représentation imparfaite dans des commissaires que la Constitution chargeait seulement de « surveiller et requérir l'exécution des lois. » Tous les pouvoirs étaient confondus, et l'Etat n'héritait pas même des droits qu'il enlevait aux administrations locales.

La loi du 18 pluviôse an VIII, par un heureux retour aux principes de la législation de 1789, fit cesser cette confusion et rétablit la juste distribution des pouvoirs et des fonctions. Toutes les communes reprennent leur existence propre; un conseil municipal délibère sur leurs affaires, un maire est chargé de l'administration active; dans chaque département, un conseil général pour la délibération, un préfet pour l'administration, un conseil de préfecture pour le jugement des difficultés contentieuses relatives à certaines matières spéciales, par exemple les contributions et les travaux publics; répartition conforme à la nature des choses et propre à satisfaire à tous les besoins. Il importait surtout de substituer un administrateur unique à ces pouvoirs collectifs créés par les lois de 1789 à 1795 (1).

Mais, s'il était bon de supprimer les agents collec-

(1) V. tome premier, les chapitres *des règles générales de l'organisation administrative et de l'action administrative.*

tifs, et, d'un autre côté, de réduire les attributions trop étendues que les lois de 1789 avaient données aux conseils des communes et des départements, la loi de l'an VIII dépassait la mesure quand elle remplaçait l'élection de ces conseils par un système de candidature dont la prompte abolition laissa au gouvernement l'élection de leurs membres, et quand elle restreignait les conseils de département à la seule opération de la répartition des contributions, et les conseils municipaux au droit de délibérer, dans une seule session annuelle, sur quelques intérêts communaux d'une importance spéciale.

Les lois de 1789, dans leur pensée générale, en créant une centralisation nécessaire, avaient mis le sceau au travail d'unité que la France accomplissait depuis plusieurs siècles. La loi du 28 pluviôse an VIII sacrifiait entièrement la liberté à l'ordre, et la vie locale à la toute-puissance du gouvernement central.

Cependant la France était si fatiguée des désordres auxquels elle venait d'assister, la liberté avait si souvent dégénéré en licence, un si grand prestige s'attachait au nom de l'homme qui fondait ce régime nouveau, la loi du 28 pluviôse an VIII imprimait à l'administration tant de force et de simplicité, elle répondait enfin si bien aux besoins du moment non moins qu'aux instincts traditionnels du pays, qu'elle passa sans opposition.

Quand la Restauration eut relevé la tribune parlementaire, les départements et les communes firent entendre leurs doléances par l'organe de leurs représentants. Les libertés locales furent revendiquées par les

oppositions, tantôt au nom des principes de 89, tantôt au nom des souvenirs peu fidèles de l'ancien régime. A ces réclamations le gouvernement répondit par des propositions présentées en 1821 et 1829, où se trouvait un étroit et timide retour au système électif, et que les événements politiques firent échouer. La loi du 28 pluviôse an VIII était encore en pleine vigueur, quand éclata la révolution de 1830.

Parmi les promesses insérées dans la nouvelle Constitution, se trouva celle « de pourvoir, dans le plus court délai possible, à l'établissement d'institutions départementales et municipales fondées sur un régime électif. »

Pour accomplir cette promesse, la loi du 21 mars 1831 établit, en effet, quant à la composition des conseils municipaux, un régime électif, et créa des colléges dans lesquels elle fit entrer, d'après le principe de la Constitution de 1830, des électeurs censitaires : toutefois le cens, réglé d'après la population, fut abaissé beaucoup au-dessous de celui des électeurs politiques. Elle laissa au chef de l'État la nomination des maires et des adjoints, mais elle exigea qu'ils fussent choisis parmi les conseillers municipaux. La loi du 22 juin 1833 rendit également électives les fonctions de membres des conseils de département, et confia le droit de les élire aux citoyens inscrits sur la liste du jury.

Quelques années plus tard, après de longs essais et des délibérations répétées, les lois des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838 réglèrent les attributions des conseils municipaux et des conseils généraux. Ces attributions

furent énumérées avec détails, d'après les lois antérieures, réunies et coordonnées; elles furent même étendues. Les conseils municipaux obtinrent pour la première fois le droit de prendre, sur certains objets, des résolutions qui devenaient définitives, si elles n'étaient pas annulées par l'autorité supérieure, dans un délai et dans des formes déterminées. Les départements, qui avaient acquis la propriété de certains immeubles par concession du gouvernement, par achats pour des services publics ou par donations autorisées, furent expressément reconnus aptes à posséder; qualité que l'Assemblée Constituante leur avait refusée en 1789, mais qui résultait de faits consommés et n'offrait plus d'inconvénients. Les conseils généraux obtinrent les attributions que comportait cette situation nouvelle.

Ainsi se trouvaient réunies toutes les dispositions des lois antérieures qui avaient passé par le creuset de l'expérience : on empruntait à celle de 1789 les cadres, la hiérarchie, la division des pouvoirs, l'origine élective des conseils locaux; à la loi de l'an VIII, l'unité de l'action. La juridiction contentieuse organisée par cette loi était maintenue; la liberté, qu'elle avait fait sortir des administrations locales, y rentrait avec les garanties que réclamait l'ordre général. Le pouvoir central conservait ses prérogatives nécessaires; mais il était renfermé dans des limites plus étroites et entouré de garanties plus protectrices de l'indépendance des pouvoirs locaux.

Au moment de la révolution de 1848, les lois de 1831, 1833, 1837 et 1838 recevaient leur exécution. Par

un décret du 3 juillet 1848, l'Assemblée Constituante s'empressa d'appliquer à l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux le suffrage universel, *qui* était le principe du gouvernement républicain. La nomination des maires fut, par le même décret, donnée à l'élection des conseils municipaux dans toutes les communes, sauf celles dont la population excédait 6,000 âmes ou qui étaient chefs-lieux de département ou d'arrondissement; dans ces dernières, le mode de nomination établi par la loi de 1831 fut conservé. Plus tard, la Constitution consacra l'organisation administrative du département et de la commune, conformément à la loi de l'an VIII, maintint l'élection des membres de leurs conseils par le suffrage universel, créa des conseils cantonaux, et remit à une loi organique le soin de compléter son œuvre, et notamment de déterminer les attributions respectives des conseils préposés à la délibération des affaires locales dans la commune, le canton et le département. — La Constitution de 1852 ne contient aucune disposition relative à l'administration locale. Elle se borne à renvoyer à une loi le soin de « déterminer l'organisation municipale » et à déclarer que « les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal. » Une loi du 7 juillet 1852 a maintenu le suffrage universel pour l'élection des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissements et des conseils municipaux.

Telle est, dans ses termes les plus généraux, la législation relative à l'administration locale. Avant de l'exposer plus en détail et d'en discuter les disposi-

tions, il est nécessaire d'en examiner le système.

L'administration locale est soumise à des conditions qui tiennent à sa nature même. Elle doit se combiner avec les intérêts généraux et obéir aux principes qui régissent la société dans son ensemble.

Des précautions doivent être prises contre ses écarts.

Il faut que les lois de l'État soient observées et appliquées par les pouvoirs locaux.

Il faut que les propriétés communes, reçues des générations passées par les générations présentes, comme un dépôt à transmettre à celles qui doivent leur succéder, ne soient point dissipées et ne puissent être aliénées que pour des besoins impérieux et constatés.

Il faut, lorsque le gouvernement doit prélever des impôts sur la propriété privée, qu'elle ne soit point déjà grevée par des contributions locales, qui tarissent d'avance la source à laquelle l'État doit puiser pour son propre compte.

Il faut enfin que les pouvoirs locaux ne puissent point blesser les droits des particuliers, sacrifier l'intérêt de la communauté qu'ils administrent à leur intérêt privé, donner cours à leurs vengeances, à leurs jalousies, à l'esprit de tracasserie, intolérable surtout quand il s'exerce sur un petit théâtre.

Sans l'observation de ces règles, il n'y a point d'ordre dans l'État, point de garanties pour les associations locales, point de sécurité ni de liberté pour les citoyens.

Toutes les législations se sont attachées à prévenir ce danger.

Les unes cherchent leurs garanties dans des prescriptions minutieuses et détaillées dont elles remettent l'application à l'autorité judiciaire, qui, si la loi est enfreinte, prononce des peines.

Les autres instituent des conseils locaux, des magistrats administratifs qui surveillent, autorisent, défendent.

Souvent ces deux systèmes se combinent : l'intervention de surveillants ou de conseils administratifs locaux a pour sanction celle de l'autorité judiciaire.

Le système de la législation française, adopté dans plusieurs Etats de l'Europe, consiste dans l'établissement d'un pouvoir administratif, distinct et séparé de l'autorité judiciaire, lequel, par la hiérarchie, remonte à l'autorité centrale, exerce sur toutes les associations provinciales et communales un contrôle et une surveillance habituels, peut annuler les actes qu'elles sont autorisées à faire, et empêcher, en refusant son autorisation, l'exécution de ceux à l'égard desquels elles n'ont qu'un droit d'initiative et de délibération préalable.

C'est ce système qui constitue la centralisation administrative, distincte de la centralisation politique, dont nous nous sommes précédemment occupé (1).

La centralisation administrative, il faut en convenir, se recommande par certains avantages qui lui sont particuliers. Elle assure l'unité d'application des lois, bienfait immense, parce qu'il est une condition de l'égalité des citoyens devant la loi, qu'il leur maintient

(1) Voir tome premier, *de la centralisation.*

la possession des mêmes droits et les soumet aux mêmes charges, quelle que soit la province où ils se trouvent; elle relie ensemble toutes les parties du territoire par la communauté des principes, permet au gouvernement d'exercer partout un contrôle permanent, de veiller sans cesse sur les intérêts des départements et des communes, de les éclairer, de prévenir leurs écarts et de protéger les minorités contre les abus des tyrannies locales.

Mais à côté de ces avantages, la centralisation administrative a eu des conséquences très-dommageables pour le pays.

En premier lieu, et bien plus encore que la centralisation politique, elle a placé le gouvernement sous le poids d'une solidarité qui n'a pas été étrangère aux agitations politiques de ces derniers temps. Rien, pour ainsi dire, ne se faisant dans la commune et dans le département, qu'avec l'autorisation, par l'ordre ou au nom du gouvernement, on l'a trouvé mêlé à toutes les affaires, et, par une conséquence nécessaire, on lui a imputé toutes les fautes commises, tous les retards éprouvés, tous les accidents survenus; comme sa main était partout, on s'en est pris à lui partout et en toute occasion; on l'a accusé des écarts de ses agents, des opérations qu'il avait autorisées, même en cédant à l'obsession, des contributions excessives, des budgets en déficit, des désordres financiers, du mauvais état des routes, de la ruine des édifices, de la police mal faite, de l'école mal tenue; il est devenu le seul objet de tous les mécontentements. Un ministre anglais prononçait naguère sur ce sujet des paroles qui méritent d'être

reproduites et méditées : « Si je voulais, disait-il, amener une révolution sociale en Angleterre, je réclamerais avant tout la centralisation. Si la responsabilité de tout ce qui va mal dans un coin quelconque du royaume pouvait être imputée au gouvernement, il en résulterait un mécontentement général, un poids d'impopularité sous lequel le gouvernement serait bientôt écrasé. J'ai la conviction la plus profonde que la tranquillité de ce pays dépend du grand nombre de personnes qui, sur tous les points du territoire, prennent part à l'administration de ses affaires, et que c'est aux magistrats locaux, aux jurés, au bureaux de gardiens, de pavage, d'éclairage et de finance, que nous devons continuer à demander le meilleur système d'administration. »

Les doctrines socialistes, qui ont jeté un tel désordre, et parmi leurs sectateurs, qu'elles livraient aux plus folles illusions, et parmi leurs adversaires, qu'elles ont pénétrés des terreurs les plus exagérées et jetés en grand nombre dans les rangs des ennemis de la liberté, sont filles de la centralisation administrative. C'est elle qui a propagé les idées les plus fausses sur la mission réservée au gouvernement, sur ses droits, sur son pouvoir. Au spectacle de tous les intérêts locaux réunis en ses mains, de son autorité substituée à celle des organes et des représentants des citoyens, on a été porté à voir en lui le régulateur universel, le maître souverain, et à lui demander de corriger la société, d'en faire disparaître les inégalités naturelles, et de constituer, par sa toute-puissance, le bien-être universel. Dans les pays où chacun se sent le maître de sa destinée, où les citoyens s'administrent eux-mêmes, le socialisme man-

que de base et ne repose sur aucun principe reconnu. Dans les pays de centralisation, au contraire, il lui suffit de développer, de presser dans ses conséquences un principe déjà inscrit dans les lois, principe dont il peut se considérer comme la suprême et dernière expression.

Pendant que le gouvernement pliait sous une responsabilité sans limites et que des théories perverses se propageaient, les pouvoirs des départements et des communes, se sentant dépourvus de force et d'indépendance, cédaient au découragement et perdaient cette activité vivifiante qui excite les imaginations, qui échauffe le zèle et entretient le patriotisme local, patriotisme souvent étroit, mais qui est comme l'initiation à ce noble amour de la patrie elle-même, sans lequel il n'y a que des hommes réunis sur un territoire commun et point de nation.

La centralisation administrative a été longtemps nécessaire; quand la France était en lutte avec les classes que la Révolution avait privées de leurs priviléges, avec le vieil esprit provincial, avec les préjugés de caste, quand elle était en guerre avec l'Europe entière, il lui fallait rassembler toutes ses forces entre les mains de son gouvernement: c'était autant d'éléments de puissance qu'elle lui confiait, elle l'armait en quelque sorte pour le combat, et aurait, en les lui refusant, compromis sa propre sécurité. Grâce à Dieu, ces temps sont passés; le droit nouveau, fondé en 1789, a définitivement triomphé; ni au dehors, ni dans son sein, la France n'a plus devant elle des ennemis conjurés pour l'asservir, et les sacrifices qu'elle se résignait à faire

pour asseoir le régime nouveau, ne seraient plus qu'un gratuit holocauste de la liberté.

Sous une forme politique qui rendait le gouvernement entier, ses actes et ses agents, justiciables, si l'on peut ainsi dire, du pouvoir parlementaire, on pouvait encore trouver une raison d'être à la centralisation administrative. Elle relevait en effet des représentants mêmes du pays; on pouvait dire que c'était le pays lui-même qui s'administrait, par l'intermédiaire de ses délégués. Ce *self government* était trop indirect, trop éloigné des choses qu'il embrassait, mais, en principe, le pays se gouvernait de ses propres mains. Depuis que la Constitution de 1852 a aboli le régime parlementaire, supprimé la responsabilité politique des ministres, et renfermé le Corps législatif dans les limites qui l'étreignent aujourd'hui, on ne peut plus invoquer en faveur de la centralisation administrative le dernier argument sur lequel elle s'appuyait; on n'y pourrait plus voir que l'abdication des droits des communautés locales entre les mains du Président de la République.

Le moment est donc venu de rechercher si les avantages que procure la centralisation ne peuvent pas être obtenus par d'autres moyens, de la renfermer dans les bornes les plus étroites et de n'en conserver que ce qui importe à la vie même de l'État.

Est-ce à dire qu'il convienne d'emprunter aux États-Unis et à l'Angleterre, le régime qu'elles ont adopté relativement aux administrations locales? Telle n'est point notre pensée. De pareils emprunts sont toujours dangereux et l'on ne saurait ainsi transplanter la lé-

gislation d'un pays dans un autre. Chaque peuple, en effet, a ses mœurs, ses traditions historiques, sa condition politique.

La république fédérative des États-Unis peut nous fournir des exemples à imiter, mais elle ne saurait servir de modèle à notre République, une et indivisible. D'ailleurs, les États-Unis, accoutumés de tout temps à se gouverner eux-mêmes, peuvent plus aisément être livrés à leurs seules inspirations, qu'un peuple habitué à considérer le soin des affaires publiques comme le mandat naturel et légitime de son gouvernement. Les croyances religieuses, qui trouvent leur consécration dans les mœurs et leur appui dans les lois, opposent, dans les républiques de l'Amérique du Nord, une solide barrière au désordre des esprits. Le gouvernement central, dispensé d'entretenir une armée nombreuse, puisant dans les produits des douanes une grande partie des revenus nécessaires à ses dépenses, n'a point un intérêt direct à ménager les ressources des communes, des provinces ou des États, pour qu'ils puissent subvenir à ses besoins.

L'Angleterre, où le respect des traditions est si invétéré que les nouveautés sont consacrées par les mœurs avant de trouver accès dans les lois, où l'influence d'une aristocratie habile et populaire est établie et acceptée, n'éprouve pas non plus le même besoin que la France de trouver un contre-poids dans l'intervention du pouvoir central. Elle-même, à mesure que ses pouvoirs locaux échappent davantage aux mains de l'aristocratie, elle sent la nécessité de se rapprocher du système de centralisation. Depuis un cer-

ain nombre d'années, les prisons, l'instruction publique, les mesures relatives à l'application de la taxe des pauvres y ont été mises, en grande partie, sous l'autorité du gouvernement, et depuis que la réforme des corporations municipales a étendu le cercle des électeurs et enlevé l'administration des villes aux privilégiés qui en étaient investis, les réglements généraux, que leurs conseils étaient autorisés à faire, doivent recevoir l'approbation du ministre de l'intérieur.

Ce n'est donc pas aux États-Unis ni à l'Angleterre qu'il convient de demander les réformes qui doivent modifier le système de notre administration intérieure. L'ancien régime de nos provinces et de nos communes n'offre pas non plus des modèles à copier. Quand on se reporte aux abus, aux injustices, aux inégalités qui en étaient, pour ainsi dire, les signes distinctifs, on peut affirmer que nos lois actuelles, malgré leurs imperfections, rendent tout parallèle impossible.

D'ailleurs, en admettant même que les franchises dont on sollicite le rétablissement appartinssent autrefois aux administrations locales, il serait impossible de les séparer de l'ensemble des institutions dont elles faisaient partie. Tout se tient dans l'organisation politique. L'édifice tombe si on le prive de ses étais. Or, l'administration provinciale des pays d'États se combinait avec les trois ordres : un clergé puissant, dont les premiers dignitaires présidaient les États; une noblesse héréditaire dont l'influence s'appuyait sur la possession du sol, les traditions et les mœurs; une bourgeoisie constituée en corps d'état par les maîtrises,

les jurandes et les corporations. Si les municipalités n'étaient pas administrées par les trois ordres, leurs officiers, quand ils n'étaient point pourvus d'une charge vénale, sortaient d'une élection très-restreinte, et qui ne pénétrait point dans le cœur des populations. Enfin les libertés dont jouissaient quelques provinces seulement, et qui n'auraient pas pu, même autrefois, être accordées à toutes, seraient incompatibles avec les droits que personne aujourd'hui ne refuse au gouvernement central, qui tiennent à son essence et auxquels se rattache son existence même.

Nous n'avons besoin d'interroger que notre propre législation pour découvrir les modifications qu'elle comporte. Déjà, depuis 1789, ou plutôt depuis l'an VIII, où la centralisation avait atteint son apogée, les lois l'ont successivement restreinte et renfermée dans des bornes plus étroites. C'est surtout sous le gouvernement de Juillet que s'est accompli ce travail. Les lois de 1831 à 1838 ont été discutées et votées en vue de restituer aux communes et aux départements une certaine indépendance; elles ont rendu les conseils locaux électifs; précieuse conquête sur le Consulat et l'Empire qui en avaient attribué la composition au pouvoir exécutif même, et sur la Restauration qui n'avait pas voulu se dépouiller de cette prérogative. L'élection est depuis 1848 remise au suffrage universel. Nous aurons occasion d'étudier si le suffrage universel satisfait aux conditions du problème, mais l'élection en elle-même est une première et puissante garantie contre les abus de la centralisation. En effet, elle vivifie tous les pouvoirs dont elle est la source, accroit leurs

forces, élargit leurs attributions et donne une sanction à leurs droits.

En vertu des mêmes lois, les conseils locaux sont appelés à intervenir, par voie de résolution, de délibération ou d'avis, dans toutes les questions qui se rattachent à la propriété, aux revenus, aux dépenses, et qui, même dans les services généraux de l'Etat, touchent de près ou de loin à l'intérêt communal ou départemental; la loi seule, au nom de l'intérêt public, leur crée des devoirs ou leur impose des charges. Hors des obligations qu'elle leur fait supporter, ils ne peuvent être imposés que par eux-mêmes.

Il est vrai, comme nous le verrons, que trop peu d'affaires sont remises à leur décision, que par suite un trop grand nombre dépend du gouvernement, et que l'administration locale est ainsi condamnée à des retards, à des refus, et placée, à l'égard du pouvoir central, dans une dépendance dont nous avons indiqué les funestes effets. Cependant il y aurait injustice, et, si l'on peut ainsi parler, ingratitude à ne pas reconnaître que de grandes choses se sont faites sous l'empire des lois actuelles. Dans les départements, des routes ouvertes ou achevées, des chemins de grande communication subventionnés et multipliés, des édifices construits pour les préfectures, les sous-préfectures, les écoles normales primaires, les asiles d'aliénés; des prisons cellulaires édifiées à grands frais, des primes distribuées à l'agriculture, des garanties accordées aux chemins de fer, aux comptoirs d'escompte, des allocations données aux sociétés savantes, les ressources départementales appliquées à féconder le territoire, à ré-

pandre l'instruction, à encourager l'industrie. Dans les communes, des mairies et des maisons d'école bâties avec le concours de l'État qui, par une sorte d'assurance mutuelle, leur accordait une part dans les deniers publics; les rues élargies, les places agrandies, les habitations rendues plus saines, des abattoirs, des marchés, des salles de spectacle, des bibliothèques, pourvoyant à la fois aux besoins matériels, moraux et intellectuels. Voilà de nobles et beaux résultats, et la législation qui les a obtenus n'est pas si digne de mépris. Mais les départements et les communes ne seraient-ils pas plus fiers de ces entreprises s'ils ne les devaient qu'à leur libre action? Ne peut-on pas dire aussi qu'elles se sont souvent achevées malgré les obstacles suscités par la centralisation, bien plutôt que par son influence, et que le mouvement général des esprits, les besoins créés par une longue paix, les développements de l'industrie, les progrès des arts et la diffusion de la richesse publique y ont eu la plus grande part.

Quoi qu'il en soit, ne répudions pas les lois sous l'empire desquelles les départements et les communes ont été si longtemps administrées. Corrigeons-les, développons les germes de liberté qu'elles contiennent, effaçons-en la servitude. C'est la conduite à la fois la plus simple et la plus prudente, c'est l'exemple que nous a donné la Belgique. Quand à son tour la Belgique a inauguré sur son territoire le règne de la liberté, elle a su trouver dans les lois que la France lui avait laissées, des cadres pour les institutions les plus libérales; au lieu de les briser, elle s'en est servie avec une prévoyante habileté. Grâce à des réformes qui pour être

profondes n'en étaient pas moins méditées avec sagesse, elle a détruit la centralisation, affranchi ses provinces et ses communes, et assuré ainsi son repos intérieur. Il est remarquable, en effet, que dans le mouvement révolutionnaire qui a troublé l'Europe en 1848, l'Angleterre avec ses institutions locales, et la Belgique avec le nouveau régime provincial et communal qu'elle s'était donné, sont à peu près les seuls pays qui aient échappé à l'agitation universelle.

Imitons cet exemple, non pour nous approprier des lois qui peuvent ne pas convenir à la France, mais pour introduire dans celles qui nous régissent les réformes compatibles avec notre état social et politique, les réformes susceptibles de rendre à nos provinces une vie propre et une activité féconde et spontanée.

Tel est l'esprit dans lequel nous nous proposons de parcourir rapidement l'ensemble des lois relatives à la commune, au canton, à l'arrondissement et au département.

CHAPITRE II.

LA COMMUNE.

La commune n'est point une simple division administrative, l'œuvre artificielle du législateur. M. Royer-Collard disait en 1818 : « La commune est, comme la famille, avant l'Etat; la loi politique la trouve et ne la crée point. » C'est dans la commune que naissent les premiers sentiments qui attachent les hommes au sol natal. Ils y trouvent les souvenirs de leur enfance,

les émotions de la famille, les pensées d'avenir, les rapports d'affection et de voisinage, des intérêts communs, des besoins partagés, un théâtre où s'exercent leurs facultés, où se déploient leurs dispositions, où demeurent les juges habituels de leur vie, et la plupart des individus ne sortent jamais de cette enceinte, si resserrée qu'elle soit.

L'organisation de la commune est donc l'objet le plus digne de l'attention du législateur, et le pouvoir municipal occupe une place immense dans les institutions publiques. Un grand jurisconsulte qui fut en même temps un excellent citoyen, M. Henrion de Pansey, en parle ainsi : « Au-dessous du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, dit-il, il en est un quatrième qui, tout à la fois public et privé, réunit l'autorité du magistrat à celle du père de famille, c'est le pouvoir municipal. Quoique au-dessous des trois autres, ce pouvoir est cependant le plus ancien : c'est en effet le premier dont le besoin se soit fait sentir. Il n'y a pas de bourgade qui, à l'instant même de sa formation, n'ait reconnu la nécessité d'une première administration intérieure. C'est sur cette première assise que les législateurs des nations ont élevé l'édifice social. »

De nos jours, l'écrivain qui a le premier fait connaître à la France l'organisation et les traits distinctifs de la démocratie américaine, M. de Tocqueville, a caractérisé dans des termes pleins de vigueur les institutions communales. « C'est dans la commune, dit-il, que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peu-

ple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. »

Le caractère des institutions communales se modifie avec les temps et les pays. En France, les institutions communales ne se présentent plus sous le même aspect qu'à l'époque où l'affranchissement des communes marqua la première période de l'émancipation des peuples.

Les chartes concédées aux communes dans le moyen âge consacraient une conquête politique. Les garanties qu'elles stipulaient comprenaient tous les droits dont la jouissance fonde le règne des libertés publiques. Elles abolissaient la servitude personnelle et les taxes arbitraires. Les magistrats, élus par les habitants, possédaient tous les attributs de la puissance publique; leurs fonctions embrassaient non-seulement la manutention des affaires de la commune et le maintien de la police, mais encore l'administration de la justice, le pouvoir de prononcer des peines, et, en certains cas, le droit de paix et de guerre(1). Les institutions communales revêtaient alors un caractère principalement politique et se liaient au gouvernement lui-même, dont elles formaient en quelque sorte un démembrement.

Aujourd'hui et depuis longtemps, grâce aux progrès de la civilisation, les derniers vestiges de la servitude sont effacés de notre sol; la liberté individuelle est garantie par les lois; l'impôt est voté par les représentants de la nation qui en règlent l'assiette et la quotité.

(1) Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, liv. I, chap. 2. — Raynouard, *Histoire du droit municipal en France*, t. II, p. 330.— Augustin Thierry, *Lettres sur l'histoire de France.*

De son côté, le pouvoir central jouit de toutes les prérogatives réclamées par la sûreté de l'État et nécessaires au mouvement du corps social. Dans l'exercice de son autorité, il atteint directement et sans intermédiaire chaque citoyen soumis à l'obéissance envers la loi.

Ainsi, ce que les chartes du moyen âge attribuaient, à titre exceptionnel, aux habitants des communes affranchies, nos Constitutions modernes l'ont assuré à toute la nation; ce qu'elles donnaient aux officiers municipaux, au-delà des intérêts purement communaux, le pouvoir central l'a recueilli.

Sous ces formes nouvelles, les lois municipales ont changé d'objet.

Dépouillées de leurs anciennes prérogatives, les communes ne sont plus, quant au gouvernement général de l'État, qu'une simple division administrative du territoire; elles forment la dernière circonscription où descend l'autorité publique. Elles contribuent à l'action du pouvoir exécutif, à l'exécution des lois et réglements; mais les attributions dont leurs magistrats sont investis à ce titre, pourraient être placées en d'autres mains et ne leur sont commises que par délégation; ces attributions dépendent de l'administration publique et ne constituent pas l'administration communale.

L'administration communale, proprement dite, a pour objet, selon les termes de la Constitution de 1791, *les relations sociales qui naissent de la réunion des habitants dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes.*

ple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. »

Le caractère des institutions communales se modifie avec les temps et les pays. En France, les institutions communales ne se présentent plus sous le même aspect qu'à l'époque où l'affranchissement des communes marqua la première période de l'émancipation des peuples.

Les chartes concédées aux communes dans le moyen âge consacraient une conquête politique. Les garanties qu'elles stipulaient comprenaient tous les droits dont la jouissance fonde le règne des libertés publiques. Elles abolissaient la servitude personnelle et les taxes arbitraires. Les magistrats, élus par les habitants, possédaient tous les attributs de la puissance publique; leurs fonctions embrassaient non-seulement la manutention des affaires de la commune et le maintien de la police, mais encore l'administration de la justice, le pouvoir de prononcer des peines, et, en certains cas, le droit de paix et de guerre(1). Les institutions communales revêtaient alors un caractère principalement politique et se liaient au gouvernement lui-même, dont elles formaient en quelque sorte un démembrement.

Aujourd'hui et depuis longtemps, grâce aux progrès de la civilisation, les derniers vestiges de la servitude sont effacés de notre sol; la liberté individuelle est garantie par les lois; l'impôt est voté par les représentants de la nation qui en règlent l'assiette et la quotité.

(1) Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, liv. I, chap. 2. — Raynouard, *Histoire du droit municipal en France*, t. II, p. 330.— Augustin Thierry, *Lettres sur l'histoire de France*.

être reconnu et assis sur de larges bases, sans péril pour l'unité de la nation ni pour les droits soit du pouvoir central soit des citoyens eux-mêmes.

Or, nous l'avons déjà indiqué, les plus hautes considérations militent pour l'établissement d'un système communal très-libre.

La liberté de l'administration municipale doit contribuer puissamment au développement de l'esprit public, cette vertu si rare, si désirable, si féconde. Combien d'hommes ne peuvent s'élever jusqu'au sentiment de la patrie, noble source des dévouements et des sacrifices de l'intérêt individuel. Leurs pensées, si elles ne s'étendent pas si loin, peuvent du moins embrasser la sphère de la commune; la commune leur fait comprendre le prix de l'intérêt public, et les distrait d'un lâche égoïsme; dans son sein, ils obtiennent la récompense de leur zèle, attachent à leur nom la reconnaissance publique, profitent des services rendus par leurs devanciers et lèguent à leurs successeurs le souvenir de leurs propres services. Que l'occasion leur soit donnée d'obtenir ces satisfactions, leurs talents seront voués au pays, l'esprit public se développera sur tous les points de la République, et cessant de se tenir enfermé dans les étroites limites d'une bourgade, il recevra les généreuses inspirations de l'intérêt national et du patriotisme.

Le gouvernement n'a point sujet de s'alarmer de cette liberté. Les pouvoirs dont elle sera la source ne pourront jamais entrer en lutte avec lui et parfois ils le serviront. Par une heureuse combinaison, trop faibles pour l'ébranler, ils seront peut-être assez puissants pour

prévenir les excès de la démocratie, en la constituant sur ses véritables bases. En contact avec tous les citoyens, exerçant l'influence qui s'attache au dévouement éprouvé, d'autant plus imposantes qu'elles tiennent leurs pouvoirs des citoyens eux-mêmes, ces autorités intermédiaires pourront, au besoin, s'interposer entre les citoyens et le pouvoir central, prévenir les conflits et arrêter les discordes civiles. Le pouvoir central a besoin de ces points d'appui; il a été placé dans un trop grand isolement par la forme des institutions que l'Empire a organisées pour la dictature et qui lui ont survécu. Deux forces se trouvent seules en présence : le gouvernement et les masses populaires. Le premier avec les ressources du trésor public, avec ses armées et ses innombrables agents; les secondes avec la seule puissance matérielle du nombre. Dans les temps ordinaires, le pouvoir central règne sans partage; il atteint individuellement chaque citoyen; aucune résistance ne l'arrête. Dans les jours de tempête, quand les passions politiques s'enflamment, quand le torrent populaire déborde, le gouvernement s'écroule; aucun appui ne le retient dans sa chute; il a repoussé les freins intermédiaires; il n'y peut recourir pour arrêter le char qui s'emporte. Le sort des gouvernements qui se sont succédé en France depuis cinquante ans n'a que trop dévoilé la faiblesse de ce régime.

Une organisation municipale qui donnerait un emploi à toutes les capacités répandrait partout d'utiles lumières. Nous n'avons pas d'écoles politiques où la science des affaires publiques soit enseignée. D'ailleurs, la théorie ne saurait jamais remplacer la prati-

que. Les classes moyennes qui, par la force des choses, par l'introduction successive de toutes les capacités et de toutes les intelligences dans leurs rangs, sont appelées aux devoirs de l'administration, ne possèdent point les hommes habiles et exercés que l'Angleterre forme incessamment en les mêlant à tous les actes d'intérêt collectif; c'est aux habitudes de la vie municipale à y suppléer. Elles donneront à chacun l'intelligence des intérêts généraux. Qui ne sait les avantages de cette application usuelle? Elle exerce les esprits, les familiarise avec la réalité, les tient en garde contre les fausses doctrines; des imaginations ardentes qui s'égareraient dans de vaines spéculations, se pénètrent des nécessités sociales.

Ainsi, donnons à la commune une constitution puissante, la commune deviendra une garantie de l'ordre et de la liberté; donnons-lui une organisation qui mette à profit le zèle de tous, aucun dévouement ne sera stérile. Mais sur quels principes cette organisation doit-elle être fondée?

La commune possède des droits. Elle a une existence propre; si elle satisfait à des conditions nécessaires, si elle peut pourvoir à ses besoins, si elle compose réellement une de ces familles secondaires qui forment comme un petit État dans le grand, cette existence doit être respectée. Ses propriétés sont aussi sacrées que celles du citoyen isolé; leurs produits n'appartiennent qu'à elle. Elle dispose de ses revenus et peut les augmenter à l'aide de contributions prélevées sur ses membres. Elle jouit d'une administration spéciale chargée d'assurer l'exécution des lois, et de pourvoir

a l'intérêt commun, à la sécurité, à la tranquillité de ses habitants.

Mais il n'y a pas de droits sans devoirs correspondants. La commune est tenue d'obéir aux lois générales, de prendre sa part des charges publiques, de satisfaire aux besoins moraux de ses habitants, besoins religieux et intellectuels, de concilier ses intérêts particuliers avec ceux du reste de la société et de ménager, dans les tributs qu'elle prélève, et le pouvoir public qui puise l'impôt aux mêmes sources, et les contribuables qui ne doivent pas être obérés, et les règles de la justice distributive.

C'est pour donner une sanction à ces droits et à ces devoirs que le régime de l'administration communale est institué; il ne répond à sa fin qu'autant qu'il les concilie dans une juste mesure sans les sacrifier les uns aux autres.

La commune se personnifie dans les pouvoirs qui la représentent et qui lui servent d'organes. Quels sont ces pouvoirs? Quelle est leur origine? De quelle autorité sont-ils investis? Quels droits les lois reconnaissent-elles aux communes? Quelles obligations leur imposent-elles? Répondre à ces questions, ce sera présenter le tableau complet de l'administration communale.

§ 1er. *Organisation du pouvoir municipal.*

On sait que l'autorité, dans chaque commune, est confiée à un conseil municipal et à un maire. Disons d'abord comment ils sont nommés.

Le conseil municipal, représentant de la commune, doit émaner d'elle. Quand la loi de l'an VIII le faisait

nommer par le gouvernement, elle consacrait, au profit du pouvoir central, une flagrante usurpation. D'après la loi du 7 juillet 1852, ainsi qu'on l'a vu, les conseils municipaux sont élus par le suffrage universel; la loi n'a posé aucune limite à la représentation communale; tous les habitants en possession de leurs droits civils y concourent. On peut se demander si, pour conférer de telles fonctions, le suffrage universel ne devrait pas être soumis à quelques restrictions. Tous les intérêts administratifs de la commune sont remis au conseil municipal, et s'il en est qu'il ne règle pas seul, il n'en est pas, comme on le verra, à moins que la loi n'ait prononcé, qui lui demeurent étrangers et sur lesquels son initiative au moins ne doive s'exercer, ou son consentement intervenir. Or, quels sont ces intérêts? Les biens possédés en commun, le mode à suivre pour en jouir, les dépenses à faire au profit de l'association, les contributions à établir, etc. Choisir les hommes qui résoudront le mieux ces questions, est un acte qui exige autant de discernement que d'indépendance et d'esprit de solidarité. Tous les habitants sans exception possèdent-ils ces qualités? N'en est-il point à qui leur position conseillera d'injustes exclusions, qui, à charge à la commune dont ils reçoivent des secours, peuvent difficilement être considérés comme les organes de ses besoins réels, qui ne se possédant pas eux-mêmes, si l'on peut ainsi parler, ne donneront qu'un suffrage servile? Les lois de 1789 elles-mêmes exigeaient que les électeurs fussent inscrits au rôle des contributions directes, et prononçaient l'exclusion de ceux que l'état de serviteurs à gages pri-

vait d'indépendance. En 1851, le Conseil d'État et la commission de l'Assemblée législative n'admettaient pas à voter « les individus dispensés de subvenir aux charges publiques et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. » Ces exceptions s'appuient sur des raisons très-sérieuses. Plus on est disposé à étendre les pouvoirs des conseils municipaux, plus il est nécessaire de ne rien négliger pour qu'ils soient composés avec sagesse, car le législateur mesurera toujours leurs droits à leur aptitude, et ne voudra leur conférer que les pouvoirs qu'ils se montreront dignes et capables d'exercer.

L'élection a lieu le plus souvent par scrutin de liste. Cependant les grandes communes peuvent être divisées en sections dont chacune élit un ou plusieurs membres. Cette division offre aux diverses portions d'une même commune qui peuvent avoir des intérêts distincts, si ce n'est opposés, le moyen de se faire représenter au conseil municipal, et empêche que des quartiers dans les villes, des hameaux dans les campagnes, ne soient privés d'organes au sein de l'assemblée où se discuteront les affaires de tous.

La loi fixe, d'après la population, le nombre des membres du conseil municipal; il est de 10 dans les communes de 500 habitants et au-dessous;

De 12 dans celles de 500 à 1,500;
De 16 dans celles de 1,500 à 2,500;
De 21 dans celles de 2,500 à 3,500;
De 23 dans celles de 3,500 à 10,000;
De 27 dans celles de 10,000 à 30,000;
Et de 36 dans celles d'une population de 30,000 âmes et au-dessus.

Le mode d'élection des conseillers municipaux a soulevé peu de difficultés. Il n'en est pas de même du mode de nomination des maires. A la vérité, la Constitution de 1852 a tranché la question; mais comme ce point est un de ceux qui peuvent être modifiés par des sénatus-consultes, il ne nous est pas interdit de discuter les divers systèmes qui ont été proposés.

Il est convenable d'apprécier d'abord celui qui a pris place dans la Constitution de 1852, c'est-à-dire la nomination de tous les maires par le gouvernement : on ne peut se dissimuler que cette délégation porte une atteinte profonde au droit des communes, et consacre la centralisation dans ce qu'elle a de plus offensif pour la vie municipale; une commune pourra voir à sa tête l'homme qui répond le moins à ses vœux et à ses besoins, et comme il n'est plus même nécessaire qu'il soit choisi dans le sein du conseil municipal, il pourra y siéger et y délibérer, engager la commune, souscrire des traités pour ou contre elle, parler en son nom, sans autre titre que le choix du Président de la République ou d'un préfet. N'est-il pourtant pas de l'essence de toute association de choisir son administrateur, et de ne reconnaître de mandataire qu'en vertu d'un mandat conféré par elle-même? Mais il est un autre ordre de considérations qui mérite l'attention particulière de ceux qui se sont érigés, dans ces derniers temps, en apôtres du principe de l'autorité. Est-ce bien servir ce principe, n'est-ce pas au contraire compromettre le gouvernement sans profit, de l'introduire dans une chose aussi délicate que la nomination d'un maire? Il devient responsable, dans 37,000 communes et pour 74,000 nominations, en ne comp-

tant qu'un adjoint pour chaque mairie, de tous les choix faits par ses agents, et ces choix confiés à 86 préfets, animés le plus souvent de sentiments différents et parfois contraires, l'exposeront partout aux plus vives critiques et à des mécontentements qui ne seront pas toujours sans fondement. Après tant de révolutions, quand les opinions ont été livrées à tous les vents, la plupart des individus ne jugent le gouvernement que par le caractère des hommes qu'il s'attache. Selon les nominations, on le considérera, dans un département comme subissant la domination du clergé, dans un autre comme courtisant les défenseurs de l'ancien régime; ici il passera pour adversaire de la liberté, là pour démagogue et socialiste. Quelle source d'irritations, de plaintes, de jugements injustes ! Est-ce suivre les conseils d'une politique prudente, que de s'y exposer ? Les récriminations, les jalousies, les soupçons ne se borneront pas à quelques paroles imprudentes, qu'il serait permis de dédaigner, si elles n'étaient pas un symptôme de l'opinion générale. C'est dans le conseil municipal qu'on verra se déployer les oppositions; supportant impatiemment un chef, placé à sa tête sans lui, malgré la commune peut-être, le conseil municipal voudra secouer un joug importun; son hostilité se montrera d'autant plus vive qu'issu du suffrage universel, il se sentira plus indépendant et plus profondément enraciné dans la population. Il est vrai que la loi de l'an VIII donnait au gouvernement la nomination des maires, mais elle lui donnait aussi celle des conseillers municipaux. Elle ne mettait pas en présence un maire choisi par le

prévaloir. Mais en est-il ainsi ? C'est ce que nous allons examiner.

D'abord, nous nous croyons autorisé à affirmer que, dans un grand nombre de départements, toutes les communes sans exception, et que, dans les autres départements, la plupart des communes offrent des garanties suffisantes pour que l'ordre n'y soit aucunement compromis par les nominations que feraient les conseils municipaux. Dans ces communes, les passions politiques ne jouent aucun rôle, les lois sont respectées, le gouvernement est assuré d'obtenir un concours sincère et dévoué.

On peut, à cet égard, s'en rapporter à l'expérience du passé. La loi de 1831, qui, renfermant le choix du gouvernement dans le conseil municipal, l'obligeait, jusqu'à un certain point, à subordonner la nomination du maire à la majorité de ce conseil, s'est exécutée presque partout sans difficulté; il est bien peu de localités où elle ait fait naître des conflits, surtout si l'on excepte ceux qui étaient dus aux maladresses des préfets.

La loi de 1848, qui, à l'exception des communes les plus populeuses dont le nombre est fort limité, laissait la nomination du maire au conseil municipal, démontra de nouveau que, dans presque toutes les localités, ce mode de nomination pouvait être suivi sans péril pour l'ordre. Un assez grand nombre de révocations fut prononcé de l'avis du Conseil d'Etat, mais, relativement au nombre total des communes, il était peu élevé, et parmi les maires dont la nomination était restée au gouvernement, les révocations furent, proportion gardée, plus nombreuses.

Cependant, en admettant même que peu de communes offrent des dangers, des mesures doivent être prises pour y obvier. Le désordre, pour être partiel, n'en sollicite pas moins l'attention de la loi. Mais en quoi consistent les périls auxquels seraient exposés, soit les communes, soit le gouvernement? et le pouvoir public serait-il désarmé? Voilà ce qu'il est nécessaire de rechercher.

On peut craindre, nous en convenons, que les choix faits par le conseil municipal ne compromettent les intérêts communaux et ne satisfassent point aux intérêts d'ordre et de police en vue desquels le gouvernement a été si longtemps chargé de faire les nominations. Essayons de répondre à cette double appréhension.

Quant aux intérêts communaux, il ne nous est pas revenu que, pendant quatre années à peu près que la loi de 1848 a reçu son application, ces intérêts aient été sacrifiés. Ils ne le seraient pas plus à l'avenir : les conseils municipaux pourraient faire de mauvais choix; mais la même erreur n'échappe-t-elle jamais aux préfets? On a comparé le nombre des révocations encourues par les maires électifs, à celui des révocations qui ont atteint les maires nommés par le gouvernement sous l'empire de la loi de 1831, et cette comparaison n'a pas donné l'avantage aux derniers. Les pouvoirs des maires, relativement à l'administration, quoique étendus, sont toujours limités ou par les délibérations du conseil municipal ou par la loi, et l'abus ne peut être ni fréquent, ni vraiment dommageable. Cependant il pourra arriver qu'en plus d'un lieu l'administration soit remise à des mains peu capables.

Dans ce cas, les habitants n'auraient de reproches à adresser qu'à leur conseil municipal, et les premières élections leur offriraient l'occasion d'en faire justice. Il est bon que chacun trouve un intérêt à bien user de son droit, et si, sous tous les régimes, quel que soit le mode de nomination du maire, des communes sont condamnées à souffrir de ses fautes, il vaut mieux que la responsabilité en retombe sur elles que sur le gouvernement. On a proposé d'ailleurs, dans le sein de la commission législative, en 1851, de donner aux intérêts communaux une garantie particulière, en adjoignant les plus fort imposés au conseil municipal, pour la nomination du maire. La majorité de la commission avait d'abord adopté cette proposition, qui est digne du plus sérieux examen.

Quant aux intérêts de sûreté, d'ordre et de police générale, on n'attribue aux maires une si grande influence à cet égard que faute de se rendre un compte exact de la nature de leurs pouvoirs, comme représentant le gouvernement central. Ces pouvoirs leur sont simplement délégués, par conséquent le gouvernement peut toujours les exercer directement et suppléer, par ses propres agents, à la négligence ou au mauvais vouloir des maires. Or, toutes les villes de quelque importance, à très-peu d'exceptions près, sont le chef-lieu d'un département ou d'un arrondissement; par conséquent auprès du maire et au-dessus de lui, pour les fonctions politiques, se trouve un préfet ou un sous-préfet, lequel peut toujours se substituer au maire qui ne fait pas son devoir. A la vérité, les communes rurales n'offrent pas la même facilité; mais d'abord, il convient de

remarquer que, dans le plus grand nombre, les fonctions déléguées au maire, ou offrent peu d'importance, ou exigent tant de fermeté, de résolution et de dévouement, qu'on ne peut guère en attendre l'accomplissement rigoureux et complet de maires, toujours trop portés à craindre de se faire des ennemis, et pour qui l'origine de leur pouvoir, en les supposant nommés par le gouvernement, sera plutôt un principe de faiblesse qu'un principe de force et de confiance. Le gouvernement l'a bien senti, et une institution toute récente est destinée à lui donner appui dans tous les lieux où les maires lui feraient défaut. Un décret du 28 mars 1852 a créé, « partout où le besoin s'en fera sentir, » des commissaires de police cantonaux, préposés à l'exécution des lois, chargés de maintenir la tranquillité publique et autorisés à requérir les gardes-champêtres. Cette institution protectrice a singulièrement diminué l'importance que le gouvernement pouvait attacher au droit de nommer lui-même les maires des communes. Dans celles où l'élection remise au conseil municipal offrirait quelque danger, le commissaire de police cantonal remplacera le maire; et nous répétons que le nombre de ces communes est proportionnellement peu élevé.

Mais les garanties que nous venons d'indiquer ne sont pas les seules. Privé du pouvoir préventif en vertu duquel il procédait aux nominations, le gouvernement devrait être armé d'une autorité répressive, énergique et efficace. Personne ne lui refuse le droit de révocation à l'égard des maires élus. La loi peut d'ailleurs contenir des prescriptions impératives sur les objets qui tiennent à l'ordre public, et aucune raison plausi-

ble ne s'oppose à ce que, sans adopter le système suivi en Angleterre et aux États-Unis, on lui emprunte les pénalités qui assurent l'exactitude et l'obéissance des agents locaux. Quelques dispositions de ce genre se trouvent déjà dans les lois relatives aux actes de l'état civil. La commune elle-même peut être rendue solidaire du représentant qu'elle se sera donné et apprendre à ses dépens à faire de bons choix. Aucune précaution ne doit en effet être omise dans l'intérêt de la société, et le législateur qui consacre une liberté est tenu d'y attacher toutes les conditions propres à l'empêcher de dégénérer en licence.

Tel est le système qui nous paraît devoir être adopté pour la nomination des maires. La rendre aux communes serait la mesure la plus propre à y réveiller l'esprit municipal. A supposer qu'au début toutes ne se montrassent pas dignes de cet affranchissement, le temps et l'expérience ne tarderaient pas à éclairer celles qui auraient trahi la confiance de la loi. Le sentiment de la responsabilité produirait ses effets ordinaires.

Il n'y a pas longtemps, un ministre anglais, entouré des maires des principales villes des trois royaumes, les remerciait, au milieu d'un banquet, des témoignages d'adhésion et de reconnaissance qu'ils avaient prodigués au gouvernement, et, dans un langage plein de grandeur, il se félicitait de trouver en eux, non des créatures du pouvoir, mais les organes indépendants et libres des citoyens qu'ils représentaient. Quand sera-t-il donné aux dépositaires du pouvoir en France d'exprimer cette noble satisfaction ?

Le pouvoir municipal est organisé par l'élection du conseil et du maire de la commune. Retraçons leurs attributions respectives.

§ 2e. *Attributions du maire et du conseil municipal.*

Les attributions du maire sont aussi nombreuses qu'importantes. Le maire prend des arrêtés à l'effet, 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité; 2° de publier de nouveau les lois et réglements de police et de rappeler les citoyens à leur observation. Nous avons déjà parlé de cette partie des pouvoirs du maire (1).

Le maire, pour prendre les termes mêmes de la loi, est chargé seul de l'administration; il peut cependant en déléguer une partie à ses adjoints. A ce titre, il est chargé de la police et de la voirie municipales, de la police rurale, de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, de la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité; il dirige les travaux communaux, souscrit les marchés, passe les baux et les adjudications, signe les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés et il représente la commune en justice.

Tous ces pouvoirs font partie de l'exécution proprement dite, et, dans les communes rurales, ils peuvent sans inconvenient être remis au maire seul; mais, dans les villes, ils dépassent souvent les forces d'un

(1) V. tome premier, chap. *de la forme des actes du pouvoir réglementaire.*

homme. Il est vrai que le maire a pour auxiliaires ses adjoints, mais il n'est pas même tenu de les employer, et la loi, si l'on peut ainsi parler, ne connait que lui. C'est avec raison que le conseil municipal, pouvoir délibérant, n'est point chargé des choses qui tiennent à l'exécution. Ces deux ordres de fonctions doivent toujours demeurer distincts, mais de cette séparation nécessaire il ne résulte point que tant de devoirs doivent être concentrés en une même main. Pour les accomplir, il faudrait que le maire possédât les connaissances les plus variées et remplît les conditions souvent les plus opposées. En réunissant ensemble tant de fonctions, on s'expose à les voir mal remplies, on se prive du concours des nombreux auxiliaires qu'il serait possible d'y utiliser, et l'on méconnaît la règle salutaire de la division du travail, règle applicable à l'administration aussi bien qu'aux industries. Le bon sens pratique des Anglais et des Américains leur a suggéré des méthodes bien différentes. Les affaires des communes n'y sont pas ainsi accumulées sur une seule tête. Chaque ville a des agents spéciaux pour le pavage, pour l'éclairage, pour les secours, etc., et l'on a vu plus haut (1) les avantages qu'ils en obtiennent et avec quel orgueil ils s'en félicitent. Il y a bien peu d'hommes qui soient en état d'embrasser plusieurs sujets. Le travail auquel on s'applique sans partage, on l'exécute mieux, plus habilement, moins lentement, et le succès qu'on y obtient excite la vanité et procure une douce satisfaction. Combien de gens médisent

(1) Voir page 14.

de l'administration et l'attaquent, faute d'y prendre part. Combien dépensent leur activité en vaines agitations qui la consacreraient à l'utilité publique, s'ils y étaient conviés. Au lieu donc d'un maire dont vous faites l'intendant, le notaire, le conseil judiciaire, l'architecte, l'ingénieur, le voyer, le financier, le législateur de la commune, choisissez des agents divers avec leur responsabilité propre, pouvant prétendre à l'honneur des choses utiles, exposés personnellement au blâme de leurs fautes, et vous rendrez service au public en même temps qu'aux communes. Dira-t-on que le zèle fait défaut ? Qu'on le mette à l'épreuve; car on peut se demander avec raison si ce ne sont pas plutôt les occasions de servir qui manquent au zèle que le zèle aux occasions de servir.

Le maire et ceux qui l'assistent ne sont que les exécuteurs des délibérations du conseil municipal; c'est le conseil municipal qui représente la commune et dispose de ses droits. Examinons dans quelle forme il remplit son mandat et quelle en est l'étendue.

Les conseils municipaux se réunissent quatre fois l'année, au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Chaque session peut durer dix jours. Hors de ces sessions, des réunions peuvent se tenir en vertu d'une autorisation ou par l'ordre du préfet ou du sous-préfet, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent. Dans les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. En cas de réunion extraordinaire, il ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. La convoca-

tion peut également être autorisée pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal, adressée directement au préfet. Dans ce cas, le préfet ne peut refuser son autorisation que par un arrêté qui est notifié aux réclamants et dont ils peuvent appeler au chef du pouvoir exécutif.

Il est interdit aux conseils municipaux de délibérer hors de leurs réunions légales, ou sur des objets étrangers à leurs attributions, ainsi que de se mettre en correspondance avec d'autres conseils et de publier des proclamations ou adresses aux citoyens.

Telles sont les dispositions de la loi encore en vigueur. Nous les avons reproduites presque textuellement. Elles soulèvent des critiques qui ne sont pas dénuées de fondement.

Qu'il convienne d'empêcher les conseils municipaux de sortir du cercle de leurs attributions, de troubler l'État, de devenir une source d'agitation, c'est ce que personne ne conteste. Les premières lois de l'Assemblée Constituante avaient manqué de prévoyance à cet égard, et les désordres qu'elles autorisèrent, servirent d'avertissement au législateur; mais les précautions n'ont-elles pas été exagérées?

Pourquoi, hors des sessions ordinaires, subordonner toute réunion du conseil municipal à l'agrément du préfet ou du sous-préfet? Dans les communes populeuses, le nombre des affaires exige des assemblées très-fréquentes; le conseil municipal y est, pour ainsi dire, en permanence. Les formalités prescrites par la loi sont minutieuses et gênantes; mais c'est encore leur

moindre défaut; elles ont l'inconvénient plus grand d'entraîner des lenteurs souvent préjudiciables, et placent la commune dans une trop étroite dépendance; elles créent ainsi un antagonisme qui nuit aux bons rapports si nécessaires à la marche régulière de l'administration. On ne sait pas assez tout ce que la loi perd en cédant à une défiance excessive; elle engendre les jalousies, provoque l'opposition et suscite les résistances.

Le Conseil d'État et la commission de l'Assemblée Législative avaient, en 1851, proposé d'autoriser la réunion du conseil municipal, en cas de besoin, sur la simple convocation du maire; des précautions étaient prises pour que le gouvernement pût empêcher une réunion qui n'aurait pas réellement l'intérêt communal pour but. Le sous-préfet devait être informé, trois jours à l'avance, et de la réunion et de son objet spécial; il était autorisé à l'interdire, si les questions portées à l'ordre du jour n'etaient pas légalement comprises dans les attributions des conseils municipaux : aucun objet étranger à l'ordre du jour ne pouvait être mis en délibération.

Ces précautions ne sont-elles pas suffisamment protectrices des droits de l'État? La faculté d'interdire les réunions qui ne se tiendraient pas dans un intérêt communal s'exercerait dans les cas où l'autorisation, dans le régime actuel, devrait être refusée. La principale différence des deux systèmes consiste en ce qu'aujourd'hui le préfet peut, en s'abstenant de statuer, suspendre de fait le conseil municipal, au moins jusqu'à la première session ordinaire; et que, s'il statue, son refus n'est soumis à aucune condition; tandis que, au

moyen des innovations proposées, le droit de la commune s'exerce d'abord, et que le préfet n'y peut mettre obstacle que par une interdiction formelle, dans un délai limité, et pour une cause définie. Du reste, dans les deux systèmes, le préfet peut empêcher les réunions qui seraient de nature à troubler l'ordre. Signaler cette différence, c'est indiquer suffisamment que le gouvernement n'aurait rien à redouter des droits plus étendus qu'on proposait de conférer aux conseils municipaux.

Il est un autre point sur lequel la loi nous paraîtrait susceptible de modifications. Conçue dans le principe des autorisations préalables et prévoyant à peine que les conseils municipaux pourront briser les liens qui les étreignent, elle s'est bornée, pour le cas où les réunions se tiendraient irrégulièrement et pour celui où les délibérations porteraient sur des objets étrangers à la commune, en un mot toutes les fois que la loi serait violée, à autoriser la suspension ou la dissolution du conseil municipal et à prononcer la nullité des délibérations. Cette répression est incomplète et insuffisante pour arrêter un conseil municipal animé de sentiments hostiles. Qu'importe, en effet, le plus souvent à ses membres une suspension qui ne peut excéder un temps fort court, une dissolution qui sera peut-être suivie de leur réélection, et l'annulation tardive de délibérations qui, ne s'adressant le plus souvent qu'à l'opinion, auront produit leur effet. Si l'on étend les droits des conseils municipaux, si l'on facilite leurs réunions, ce développement de leurs franchises doit amener une punition plus sévère et plus directe de leurs écarts : des peines devraient être édictées contre les conseillers mu-

nicipaux qui auraient pris part à la violation de la loi. L'ordre public est ici en cause, et plus la loi sera libérale, plus elle peut se montrer sévère contre ceux qui la mépriseront. Que nul en France ne se croie affranchi de la règle commune; ne négligeons aucun moyen d'assurer le respect dû aux lois. Là est notre sécurité et le salut de l'avenir. Si le dernier des citoyens est tenu à cette soumission, il importe surtout de l'obtenir des hommes qui, sortis de l'élection, impriment à la désobéissance une gravité particulière et semblent se donner pour complices tous ceux qui les ont élus. Il est vrai que les peines attachées aux infractions commises par les conseils municipaux seraient prononcées par la justice, mais comme elles se rattacheraient à une disposition de la loi, indépendante de tout acte administratif, il n'en résulterait point de confusion des pouvoirs. Au contraire, l'intervention des tribunaux, prêtant force à l'administration, dégagerait celle-ci d'une partie de la responsabilité qui pèse aujourd'hui sur elle, et la dispenserait de recourir à des mesures qui la mettent en quelque sorte en conflit avec le corps électoral tout entier.

Les séances des conseils municipaux sont régies de même que celles de presque tous les corps délibérants. Le maire les préside; un membre nommé au scrutin et à la majorité, à l'ouverture de chaque session, remplit les fonctions de secrétaire. Aucune délibération n'est valable qu'autant que la majorité des membres en exercice y a pris part. Les décisions sont prises à la majorité des voix; celle du président, en cas de partage des opinions, est prépondérante. Un registre, coté et para-

phé par le sous-préfet, contient les délibérations; elles sont signées de tous les membres y ayant pris part. La loi interdit la publicité des séances : on a pensé avec raison que les discussions en seraient plus calmes, moins passionnées, plus véritablement libres, et que souvent il s'agitait dans les conseils municipaux des questions qui seraient de nature à occasionner du tumulte, si le public y était admis.

Nous n'avons encore retracé que les dispositions légales relatives à la convocation des conseils municipaux et à la tenue de leurs séances. L'importance en est réelle, mais celle des droits conférés aux conseils municipaux est plus considérable.

Les votes des conseils municipaux sont divisés en trois catégories distinctes. Ils rendent des décisions, ils prennent des délibérations, ils donnent des avis.

Cette division, créée par la loi du 18 juillet 1837, correspond à la nature des diverses questions déférées à l'examen des conseils municipaux. Les unes ne se rapportent qu'à la jouissance des biens, n'affectent que le présent et rentrent dans l'administration proprement dite. Le conseil municipal peut les résoudre, à charge de respecter les lois et les réglements d'administration publique et de ménager les intérêts privés qui y sont engagés. D'autres portent sur la propriété même des biens, embrassent l'avenir, ou bien ont pour résultat de soumettre les habitants à des charges, et de créer des dépenses qui grèveront le budget communal. Le conseil municipal doit en délibérer; à part les cas où les lois ont imposé à la commune des obligations, l'administration ne peut, si la commune n'y consent, par l'in-

termédiaire du conseil municipal, ni disposer de ses biens, ni soumettre ses habitants à des charges spéciales. Le conseil municipal doit donc exercer son initiative, mais les délibérations qu'il prend ne valent que par la sanction du gouvernement, à qui il appartient de représenter les générations à venir, d'empêcher la création de taxes ou de contributions qui épuiseraient la matière imposable, et de maintenir l'ordre dans les affaires financières de la commune. Enfin il est des questions mixtes qui intéressent à la fois la commune et des établissements publics qui en sont distincts ou l'administration générale. Le conseil municipal n'ayant le droit ni d'imposer sa résolution, ni de lier le pouvoir public par sa délibération, ne donne que de simples avis.

Dans les cas où les conseils municipaux règlent un objet par leur délibération, ils rendent une véritable décision; seulement la délibération doit être transmise au préfet, qui a toujours le droit de l'annuler, droit qu'il peut exercer d'office, si une disposition de loi ou de règlement d'administration publique a été violée, et sur la réclamation de toute partie intéressée, si le fonds même de la délibération est attaqué. Lorsque le préfet n'a pas usé de ce droit dans les trente jours, la délibération est exécutoire.

Dans les cas où les conseils municipaux sont autorisés seulement à délibérer, la délibération n'est exécutoire qu'après qu'elle a obtenu l'approbation du gouvernement.

Enfin, lorsque les conseils municipaux donnent un avis, leur délibération est transmise à l'autorité char-

gée de statuer sur l'objet en litige, et forme seulement une pièce de l'instruction administrative.

Les objets suivants sont compris dans la première catégorie, c'est-à-dire réglés par les conseils municipaux :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens ;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières.

Le simple droit de délibération est accordé aux conseils municipaux, à l'égard des objets dont voici la nomenclature :

1° Le budget de la commune, et, en général, toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires ;

2° Les tarifs et réglements de perception de tous les revenus communaux ;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics, et, en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration ;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune ;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux, et

neuf ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux de biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ;

6° Les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, et, en général, tous les travaux à entreprendre ;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale ;

8° Le parcours et la vaine pâture ;

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ;

10° Les actions judiciaires et les transactions.

Enfin, les conseils municipaux sont toujours appelés à donner leur avis sur les objets suivants :

1° Les circonscriptions relatives au culte ;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ;

3° Les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ;

4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance ;

5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements, et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État ;

6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance ;

7° Les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont

les ministres sont salariés par l'État, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux.

Telle est la part que la loi du 18 juillet 1837 fait aux conseils municipaux dans l'administration communale.

Ce système doit être considéré sous un double aspect : en premier lieu, quant au droit conféré à l'administration à l'égard des trois classes de votes des conseils municipaux, et, en second lieu, quant à la répartition qui a été faite entre ces classes des divers objets dont les conseils municipaux ont à s'occuper: on comprend en effet que si, d'une part, le droit d'annulation réservé au préfet à l'égard des votes portant réglement, n'était soumis à aucune garantie, il pourrait devenir abusif et arbitraire; et que si, d'autre part, le droit de régler certains objets réservé au conseil municipal s'exerçait dans des limites trop étroites, il deviendrait illusoire et vain.

En ce qui concerne les droits conférés à l'administration, il ne peut s'élever de difficulté relativement aux votes qui ne forment qu'un avis. L'administration y a tel égard que de raison ; on peut lui demander de les peser attentivement, mais ce conseil n'est pas du domaine de la loi. Il n'en est pas de même des votes portant réglement ou délibération.

Le Conseil d'État en 1851 avait maintenu la loi de 1837, mais la commission de l'Assemblée Législative y avait introduit une grave innovation. Elle n'admettait le préfet à annuler les votes portant réglement que dans le cas où l'annulation était fondée sur la violation d'une loi ou d'un réglement, et elle soumettait la déci-

sion du préfet au recours du conseil municipal devant le Conseil d'Etat, statuant comme en matière administrative. Si l'annulation était provoquée au fond par une partie intéressée, elle déférait la délibération au conseil de préfecture, qui, si nous ne nous trompons, prononçait souverainement. Les votes portant délibération ne devenaient en aucun cas exécutoires que sur l'approbation du préfet ou du conseil de préfecture, mais cette approbation ne pouvait être refusée par le préfet seul qu'en cas de violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, et quand le préfet estimait que quelque autre cause s'opposait à l'approbation, il devait en référer au conseil de préfecture qui statuait. Les seules différences qui existassent entre les formes suivies pour les votes de réglement et pour les votes de délibération, consistaient en ce que, à l'égard des derniers, on n'admettait point de délai passé lequel ils devinssent exécutoires de plein droit, et l'approbation pouvait être refusée par le conseil de préfecture pour toute espèce de cause et sans recours d'une partie intéressée.

Les pouvoirs qu'on proposait ainsi de conférer aux conseils de préfecture sont exercés, dans une forme plus directe et plus simple, par les députations permanentes des conseils provinciaux en Belgique, et cet exemple avait probablement entraîné la commission de l'Assemblée Législative. Elle n'avait pas, si nous osons opposer notre opinion à la sienne, suffisamment pesé les différences qui existent entre l'institution belge et nos conseils de préfecture. Les députations permanentes sont une émanation directe du conseil provincial

qui les nomme dans son sein, et leur mission principale, pour ne pas dire exclusive, est de diriger l'administration communale; elles sont, en ce point, substituées au gouverneur de la province, c'est-à-dire au préfet; elles ne jugent pas les affaires contentieuses. Indépendantes et distinctes, elles ont pu sans inconvénient être préposées aux fonctions qu'elles exercent, et il n'en résulte ni conflit, ni atteinte à l'ordre hiérarchique. Il n'en est pas de même de nos conseils de préfecture, nommés par le pouvoir central, subordonnés au préfet, juges du contentieux et concourant habituellement avec le préfet à un grand nombre d'actes administratifs. Il serait à craindre, même en changeant le mode de nomination de leurs membres, ainsi que le proposait la commission, que des attributions dont on voulait les doter, il ne résultât ou une opposition de vues qui jetterait le désordre dans l'administration des préfectures, ou une complaisance qui déplacerait la responsabilité, sans avantage pour les communes.

Nous pourrions signaler d'autres difficultés attachées au système proposé : des complications nombreuses, de grandes lenteurs, une surcharge considérable de travaux pour les conseils de préfecture, déjà fort occupés; et, pour le Conseil d'État, une atteinte aux principes constitutifs de notre administration et un fâcheux déplacement de pouvoirs.

Il est juste d'ailleurs de reconnaître que le droit donné à l'administration à l'égard des votes portant règlement n'a pas soulevé de plaintes. Les préfets se sont renfermés dans les termes de la loi. A l'égard des votes portant délibération, on a pu accuser de lenteurs

ces fonctionnaires et surtout les ministres, mais ces derniers, depuis le décret du 25 mars 1852, ne sont plus appelés à statuer que dans des cas fort rares. La plupart des affaires se termineront dans les préfectures; et comme les délais qu'on proposait d'impartir aux conseils de préfecture étaient purement comminatoires; comme les affaires, avant de leur être soumises, auraient nécessairement passé d'abord par les bureaux, tout porte à croire que l'expédition en eût été moins prompte entre leurs mains qu'entre celles du préfet.

Il ne nous paraît donc pas que les propositions de la commission de l'Assemblée Législative dussent être adoptées, et nous leur préférons la loi de 1837. Pour dessaisir les préfets des fonctions qu'ils exercent à l'égard des communes, il faudrait que, dans notre organisation administrative, il se trouvât une autorité capable de les remplacer, comme, par exemple, les députations permanentes de la Belgique, ou les assemblées de juges de paix de l'Angleterre; quant à présent, cette autorité n'existe point. Il n'est pas impossible que, par la suite, les conseils cantonaux, dont nous nous occuperons bientôt, soient en état de prendre part à la direction des affaires communales; mais avant de les y appeler, la prudence conseillerait, en les supposant créés, de les mettre d'abord à l'épreuve.

Notre opinion est donc de maintenir dans la loi de 1837, les pouvoirs qu'elle donne aux préfets sur les votes des conseils municipaux; mais il n'en est pas de même de la répartition des affaires communales entre les trois classes de votes que les conseils municipaux

sont autorisés à émettre; celle des votes portant règlement doit recevoir de notables additions.

En effet, si on se reporte aux dispositions que nous venons de transcrire, il est facile de reconnaître que plusieurs des objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés seulement à délibérer, peuvent passer dans la catégorie de ceux qu'ils ont le droit de régler. Le Conseil d'État, en 1851, et plus encore la commission de l'Assemblée Législative, s'étaient attachés à faire ce déclassement, en vue d'agrandir le pouvoir des communes. Il serait trop long et peu utile de reproduire la série détaillée de leurs propositions. Bornons-nous à dire qu'elles sont dignes de la plus sérieuse attention, et que, dans cette voie, on trouverait le moyen le plus simple et le plus pratique de limiter la centralisation, en ce qui touche les communes, tout en conservant ce qui mérite d'en être maintenu.

§ 3e. *Dépenses et recettes. — Budget. — Comptabilité.*

Dans les affaires des communes, aussi bien que dans celles de l'État et des particuliers, les intérêts financiers occupent une place considérable. Il est bien peu de mesures administratives qui ne se résolvent pas en dépenses, et qui, par conséquent, n'engagent pas les revenus, au point de donner souvent lieu à la création de recettes nouvelles. C'est surtout à cet égard que les communes sont placées dans la dépendance de la loi et du gouvernement, dépendance étroite et presque toujours nécessaire.

Les dépenses sont rangées en deux classes : les dé-

penses obligatoires et les dépenses facultatives. La commune ne peut se soustraire aux premières, parce qu'elles ont pour objet de satisfaire à des besoins ou à des obligations que le législateur devait prendre sous sa protection immédiate; les secondes, au contraire, sont laissées à la discrétion de la commune qui peut les faire ou s'en dispenser.

Aucune dépense n'est obligatoire que quand la loi l'a déclarée telle, et la liste de celles qui ont reçu cette qualification a été dressée avec un soin minutieux.

Le plus grand nombre des dépenses obligatoires se rapporte à l'existence même de la commune et à son service nécessaire; ce sont celles qui concernent :

1° L'entretien de l'hôtel-de-ville ou du local affecté à la mairie;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune;

3° Le traitement de ses agents, receveur municipal, préposés, commissaires de police, gardes champêtres, etc.;

4° Les grosses réparations des édifices communaux, que la commune ne peut être autorisée à laisser tomber en ruines;

5° La clôture et l'entretien des lieux de sépulture;

6° L'ouverture et l'entretien des chemins vicinaux.

On avait proposé d'ajouter à ces dépenses celles du pavage, de l'éclairage, de l'arrosement, etc.; mais il a paru qu'à l'égard de ces dernières, quelle qu'en fût l'utilité, il était convenable de s'en remettre au zèle des communes, et nous ne les mentionnons que pour

marquer la nuance qui distingue les deux natures de dépenses.

La commune est assujettie à d'autres dépenses qui, en même temps qu'elle, intéressent l'Etat.

Ainsi, elle est tenue de s'abonner au *Bulletin des lois* ou de prendre part aux frais des publications qui, par un acte récent, dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, ont été substituées à ce bulletin.

Elle supporte les frais du recensement de la population, qui se renouvelle tous les cinq ans; les frais des registres de l'état civil et une portion des frais des tables de ces registres qui sont dressées tous les dix ans.

Elle subvient encore à la dépense des plans d'alignement, comme intéressant la circulation générale sur le territoire.

Quelques communes possèdent des établissements qui ne leur sont pas exclusivement affectés, mais qu'il leur est avantageux de conserver, et à ce titre elles sont soumises aux charges qu'ils occasionnent; tels sont les justices de paix, les conseils de prud'hommes, les chambres consultatives des arts et manufactures.

Il est des dépenses obligatoires qui concernent les intérêts moraux : ce sont celles de l'instruction publique, des églises des divers cultes reconnus par la loi, lorsqu'elles ne peuvent se suffire à elles-mêmes, et celles du logement de leurs ministres.

La charité a aussi une part dans les dépenses obligatoires. Ainsi, une partie de la dépense des enfants trouvés et abandonnés et de celle des aliénés dange-

reux est à la charge des communes ; mais la dépense des hôpitaux et celle des établissements de bienfaisance sont restées facultatives.

La garde nationale est une institution liée au maintien de l'ordre ; les dépenses qu'elle entraîne sont obligatoires.

Enfin, la loi a dû rendre obligatoire l'acquittement des dettes contractées par les communes. A ce titre, elles sont tenues de payer les pensions qu'elles ont régulièrement constituées à leurs employés, et les contributions et prélèvements établis par les lois, au profit de l'Etat, sur leurs biens et revenus.

Ces dépenses sont nombreuses, et quelques-unes assez élevées. Si l'on y ajoute les dépenses facultatives, parmi lesquelles il s'en trouve que les communes peuvent difficilement se refuser de faire, il est aisé de se rendre compte de l'élévation des charges qui pèsent sur le budget municipal.

Pour y faire face, les communes possèdent des ressources qui se composent de recettes ordinaires et de recettes extraordinaires.

Les recettes ordinaires comprennent :

1° Les revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Les cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

3° Le produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances ;

4° Le produit de la portion qui leur est accordée dans l'impôt des patentes ;

5° Le produit des octrois municipaux ;

6° Le produit des droits de places autorisés dans les halles, foires, marchés, abattoirs ;

7° Le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics ;

8° Le produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ;

9° Le prix des concessions dans les cimetières ;

10° Le prix des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et d'autres concessions autorisées pour les services communaux ;

11° Le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'État civil ;

12° La portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle et par les conseils de discipline de la garde nationale ;

Et généralement le produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

Les recettes extraordinaires se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées ;

2° Du prix des biens aliénés ;

3° Des dons et legs ;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes achetées ;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois ;

6° Du produit des emprunts ;

Et de toutes autres recettes accidentelles.

Toutes les dépenses, toutes les recettes prennent place au budget communal. Pour la commune, comme pour l'Etat, c'est dans le budget que l'administration presque entière se résume et que les intérêts les plus nombreux et les plus graves peuvent obtenir satisfaction.

Le budget est dressé en projet par le maire, le conseil municipal en délibère, le préfet l'arrête. Lorsqu'il donne lieu à des contributions extraordinaires, c'est le gouvernement qui prononce. Les droits respectifs du maire, du conseil municipal et du préfet sont nettement définis. Le maire ne présente qu'un travail préparatoire, dont le seul but est de guider le conseil municipal, de simplifier sa tâche, sans lui imposer aucun lien. Le conseil municipal prononce en toute liberté, sauf deux restrictions: premièrement, il est tenu de voter les dépenses obligatoires; en second lieu, il ne peut voter une imposition extraordinaire, qu'avec le concours des plus forts contribuables, en nombre égal à celui de ses membres, adjonction prescrite pour que ceux qui doivent supporter la plus forte part de l'imposition, y donnent leur adhésion et puissent intervenir dans la délibération, apprécier la nécessité et concourir à l'établissement de ce nouveau tribut. Quant au préfet, ses droits sont limités. Il ne peut inscrire au budget aucune dépense non votée par le conseil municipal, si elle n'est pas déclarée obligatoire par la loi. Il peut retrancher les dépenses facultatives ou en réduire le montant.

Les règles suivies pour le budget sont appliquées aux crédits extraordinaires, dont le besoin se ferait sentir après qu'il a été voté.

C'est ainsi que la loi règle les intérêts financiers des communes. On peut dire qu'elle s'est exécutée avec facilité et a soulevé peu de plaintes. Cependant on a demandé qu'en ce point encore les communes obtinssent une plus grande liberté. Les réclamations n'ont porté ni sur le principe et la nomenclature des dépenses obligatoires, ni sur le mode établi pour le vote des impositions extraordinaires ; mais le Conseil d'État et la commission de l'Assemblée Législative, dans les travaux dont nous avons déjà parlé, ont proposé de donner au conseil municipal le vote définitif des budgets qui n'auraient recours à aucune recette extraordinaire, qui pourvoiraient à toutes les dépenses obligatoires, et ne contiendraient aucune dépense susceptible de s'étendre aux exercices suivants. Le résultat de cette concession serait de reconnaître à la commune un droit qui, ainsi limité, paraît hors de contestation, et de lui éviter les lenteurs que la nécessité de l'approbation entraîne trop souvent. Il en résulterait encore que, pour ces budgets, le préfet n'aurait le droit ni de retrancher, ni de réduire aucune dépense facultative; mais quand la commune satisfait à toutes les prescriptions de la loi, quand elle n'engage pas l'avenir, quel danger peut-on trouver à lui reconnaître le droit de régler l'emploi de ses ressources disponibles?

Cette innovation pourrait exercer une heureuse influence sur l'administration des communes, en les invitant, pour affranchir leurs budgets du contrôle de l'administration, à s'efforcer de renfermer leurs dépenses dans le cercle de leurs ressources ordinaires.

Malheureusement, la situation financière des com-

munes est très-mauvaise. Des lois imprévoyantes ou iniques ont détruit les ressources qu'elles possédaient. Celle du 10 juin 1793, en autorisant le partage de leurs biens, a pu profiter à l'agriculture et aux classes pauvres, mais elle a privé les générations suivantes de propriétés qui représenteraient aujourd'hui une grande valeur. La loi du 24 août 1793 les a frappées d'une véritable confiscation. On en peut dire autant de la loi du 20 mars 1813, qui a cédé à la caisse d'amortissement, en échange de rentes d'une valeur très-inférieure, les propriétés échappées au partage et à la première confiscation. Aujourd'hui, un très-petit nombre de communes a conservé des biens de quelque importance; d'autres n'ont que des terrains communaux sans aucun produit, qu'elles refusent de mettre en location. D'autres, et ce sont les plus nombreuses, en sont réduites au produit des contributions qu'elles lèvent. Les centimes ordinaires mis à leur disposition par les lois de finances, y compris des centimes spéciaux affectés aux chemins vicinaux et à l'instruction publique, s'élèvent au nombre de 15. Des centimes extraordinaires sont établis presque partout. Il résulte de documents officiels, que ces centimes avaient atteint en 1850 les proportions suivantes :

1129	communes étaient imposées à 20 c. et au-dessous.
2639	de 20 à 30
13,340	de 30 à 40
5,913	de 40 à 50
5,047	de 50 à 60
2,665	de 60 à 70
2,909	de 70 à 80
916	de 80 à 90
1224	de 90 à 1 fr.
1,017	au-dessus de 1 fr.

On n'a pas le droit d'imputer cette situation déplorable à la centralisation, et peut-être sans elle le désordre serait encore plus grand. Toutefois un régime sous lequel les communes n'ont, pour subvenir à leurs dépenses, que des ressources extraordinaires, si onéreuses pour leurs habitants, n'a pas toutes les vertus qu'on lui prête. On se demande en même temps si, plus libres dans leur action, obligées de compter davantage avec elles-mêmes, affranchies d'une influence qui plus d'une fois les a excitées à de grands sacrifices, moins gênées dans la création des ressources nécessaires, sentant davantage que le poids du présent et de l'avenir pèse sur elles, et obligées d'y faire face, les communes ne seraient pas parvenues à introduire plus d'ordre dans leurs finances.

Nous ne proposons pourtant point de rompre les liens qui les attachent au pouvoir central. Mais ne peut-on les relâcher ? Et en ce qui touche particulièrement le budget, ne serait-ce pas une mesure utile et sage que de présenter aux communes le droit de le régler en toute liberté, comme la récompense de l'ordre, de l'économie et de la bonne gestion qui leur permettraient de satisfaire aux conditions auxquelles on propose de subordonner ce droit ?

Après le vote du budget, il appartient au maire d'assurer le recouvrement des recettes, et de faire les dépenses pour lesquelles des crédits sont ouverts : le maire peut seul délivrer des mandats. S'il refuse d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée, il est statué par le préfet dont l'arrêté tient lieu du mandat du maire. Les comptes d'administration du maire pour

l'exercice clos sont, avant la délibération du budget, présentés au conseil municipal qui en délibère et qui émet son vote, au moment duquel le maire doit se retirer. Les recettes même et les dépenses sont effectuées par un comptable, seul chargé, sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts. Dans les communes dont le revenu est inférieur à 30,000 fr., les fonctions de receveur municipal sont remplies par le percepteur des contributions directes de l'État. Dans les autres communes, ces fonctions sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur spécial, dont la nomination est remise au préfet, sur une liste de trois candidats, dressée par le conseil municipal. Les comptes du receveur municipal sont arrêtés par le conseil de préfecture ou la Cour des Comptes, selon l'importance de la gestion.

Tel est, en laissant de côté un certain nombre de dispositions secondaires, le système de la législation à l'égard des communes. Comme on a pu le remarquer, il leur laisse encore une assez grande indépendance. Il comporte de nouvelles extensions et en a déjà reçu de fort notables. Elles sont toutes dues au gouvernement de Juillet. Depuis 1848, les seuls changements introduits ont porté sur le mode de nomination des maires, comme on l'a vu plus haut.

Faisons des vœux pour que le gouvernement s'efforce d'élargir davantage, avec modération mais avec

persévérance, les franchises communales. On ne peut pourtant pas se dissimuler que de grands obstacles s'opposeront toujours à l'accomplissement de ce dessein, tant que les communes resteront disséminées, comme elles l'ont été depuis 1789, et que le même régime leur sera uniformément appliqué.

Dans tous les pays où la liberté communale a jeté de profondes racines, les villes sont soumises à d'autres formes et investies d'autres pouvoirs que les campagnes. Les cités de la Grande-Bretagne qui ont obtenu le titre de corporations, s'administrent elles-mêmes; les populations rurales subissent le contrôle de magistrats publics. La même distinction existe en Prusse, et à un moindre degré en Belgique; elle existait en France avant la Révolution. Les grandes communes qui avaient été affranchies jouissaient d'une liberté propre; les villages, les simples paroisses demeuraient placés sous l'autorité des seigneurs ou des délégués du roi. Aux États-Unis, où l'organisation municipale a pu être établie sur un plan théorique, et a précédé en quelque sorte les communes elles-mêmes, les campagnes sont unies aux villes pour le régime municipal; chaque circonscription y occupe en moyenne un espace de sept lieues, tandis qu'en France le territoire réparti entre toutes les communes ne donnerait à chacune que trois quarts de lieue de surface.

A l'Assemblée constituante, un député proposait d'examiner si les villes ne devraient pas avoir des municipalités principales, auxquelles ressortiraient les municipalités des bourgs et villages, considérées comme secondaires. Cette proposition fut repoussée ; l'Assem-

blée ne voulut porter aucune atteinte à la circonscription des communes; elle l'adopta, comme l'avaient faite le hasard des événements, les titres des communautés ou des anciens propriétaires seigneuriaux, les chartes royales, les ressorts du culte. Les inconvénients de cette multitude de communes ne tardèrent pas à apparaître. Ils furent signalés dès 1793 par Condorcet dans son projet de Constitution, comme un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre, ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fût exposé *à ne pas trouver des hommes capables de les exercer;* il proposait de créer des administrations municipales qui devaient, sous le titre de sections, comprendre plusieurs des anciennes paroisses.

Cette Constitution ne fut pas votée; celle que la Convention adopta, sur le rapport de Hérault de Séchelles, maintenait toutes les municipalités constituées en 1789. Les termes dans lesquels le rapporteur combattait le projet de Condorcet, méritent d'être rapportés :

« Pouvons-nous, disait-il, ne pas conserver les municipalités? Ce serait une ingratitude envers la Révolution et un crime contre la liberté... L'idée de retrancher les municipalités n'a pu naître que dans la tête des aristocrates, d'où elle est tombée dans la tête des modérés. »

Depuis cette époque, les propositions faites à diverses reprises pour soumettre à un régime différent les communes urbaines et les communes rurales, ont échoué, et il paraîtrait impossible aujourd'hui, soit de subordonner les unes aux autres, soit de réunir ensemble celles qui ne renferment pas une population

suffisante ou qui manquent des ressources nécessaires pour satisfaire à leurs besoins. Des idées d'égalité s'opposeraient à la première de ces mesures ; des habitudes déjà anciennes, à la seconde. Mais il est possible de corriger le vice de la loi, au moyen des institutions cantonales qui seront l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III.

LE CANTON ET L'ARRONDISSEMENT.

Jusqu'ici le canton n'a pris place dans nos lois que comme une simple division territoriale. La loi du 22 janvier 1790, insérée depuis dans la Constitution de 1791, l'établit la première à titre de subdivision du district ; elle le prend pour cadre des assemblées primaires électorales, mais ne lui donne ni représentation ni administration propre ; celle du 24 août 1790 y établit une justice de paix ; celle du 14 octobre 1791 s'en sert pour l'organisation de la garde nationale, mais ni l'une ni l'autre ne modifie son caractère. Il en est de même de la Constitution du 24 juin 1793, qui du reste, comme on le sait, ne fut jamais exécutée.

Cependant après 1790 on avait reconnu que la division communale, adoptée par l'Assemblée Constituante, créait de graves difficultés. Toutes les anciennes paroisses, comme on vient de le voir, avaient été érigées en communes ; leur nombre était considérable, et par leur peu d'habitants, par leur pauvreté, par l'absence des lumières sans lesquelles toute administration est impossible, la plupart se montraient hors d'é-

tat de subvenir à leurs charges, de gérer leurs intérêts, d'exercer les droits dont elles étaient investies. D'autres, au contraire, par leur étendue, leur population, l'agitation dont elles étaient le foyer, suscitaient des inquiétudes au gouvernement. La Constitution de 1795, succédant aux orages révolutionnaires, cherchait tous les moyens de rétablir le calme auquel aspirait la nation; pour prévenir les périls que faisaient naître les communes trop considérables, elle décida que dans celles où la population excédait 100,000 habitants, il y aurait au moins trois administrations municipales; pour remédier à la faiblesse des communes trop petites, elle décida que toutes celles dont la population était inférieure à 5,000 habitants, seraient réunies dans une municipalité de canton, et n'auraient plus à elles qu'un simple agent municipal et un adjoint.

Ces mesures étaient surtout dictées par des considérations de politique intérieure; le rapport de Boissy d'Anglas, qui accompagne la Constitution de 1795, atteste que l'intérêt particulier des communes et celui de la bonne gestion de leurs affaires n'entraient pour rien dans la nouvelle organisation.

On pouvait lui faire porter des fruits auxquels la législature n'avait pas songé. Une administration spéciale et collective, instituée au canton, permettait de satisfaire à des besoins locaux, que les communes, prises individuellement, étaient obligées de laisser en souffrance. Plusieurs lois rendues à cette époque en fournirent la preuve. Elles consacrèrent utilement la division par canton. Ainsi, le réglement des dépenses locales et la distribution des secours publics se

placèrent dans ce cadre, au grand avantage des communes rurales. Mais on avait dépassé le but qu'on voulait atteindre ; c'est le sort ordinaire des lois rendues sous l'empire des événements politiques. On avait porté atteinte à l'individualité communale ; la commune s'était engloutie dans le canton, et cette absorption blessait de justes susceptibilités et froissait de légitimes sentiments.

Aussi, quand le Consulat, préludant aux grandes destructions politiques de l'Empire, voulut abolir la liberté communale, il attacha une sorte de popularité aux lois, par lesquelles il supprima l'élection des pouvoirs municipaux, en rétablissant dans la plénitude de leurs droits toutes les communes constituées en 1789, et en supprimant le canton comme base de l'administration communale. Le canton avait déjà été repoussé par le parti exalté de la Convention. Ainsi, le despotisme et la démagogie recouraient au même procédé, pour un but opposé, et tous deux maintenaient la dissémination du pouvoir communal, l'un comme élément de servitude, l'autre comme instrument de trouble.

Sous l'Empire, on n'eut pas occasion de regretter la suppression des cantons et le rétablissement des 37,000 communes ; la bonne distribution des pouvoirs intéresse surtout les époques et les lois de liberté. Dans les temps de servitude, qu'importe que l'autorité soit distribuée avec plus ou moins de sagesse? La restauration des municipalités de 1789 n'était qu'un mensonge ; il n'y avait plus de pouvoir municipal. Les cadres avaient reparu, mais plus de conseils élus, plus d'attributions

En 1828, le système cantonal fut de nouveau discuté. Un vote de la chambre des députés supprima les arrondissements, mais il était principalement dicté par la politique, et ne peut être invoqué comme un précédent.

Lorsqu'en 1837 la chambre des députés fut saisie d'un projet de loi sur l'administration communale, la commission chargée d'examiner ce projet proposait, par un article qu'elle y avait introduit, de former, tous les ans, au chef-lieu de chaque canton, une réunion des maires de toutes les communes du canton, qui donnerait son avis « sur les intérêts communs du canton et sur les différents objets que le préfet proposerait à son examen, » et qui délibérerait « sur les objets que les lois spéciales lui conféreraient. » La commission invoquait la nécessité de grouper les intérêts que la multiplicité trop grande des communes laissait en souffrance, et de leur donner des organes et une expression collective; mais cette proposition ne fut pas adoptée.

La Constitution de 1848 admettait un principe nouveau. Elle disposait, par l'article 77, « qu'il y aurait dans chaque canton un conseil cantonal, » et elle chargeait la loi d'en déterminer les attributions. Pour satisfaire à cette prescription, le Conseil d'État fut chargé, d'abord par le gouvernement en 1849, puis par l'Assemblée Législative elle-même, de rédiger un projet de loi sur les conseils cantonaux. Ce projet, transmis à l'Assemblée, et élaboré par une commission qui l'avait adopté avec quelques amendements, allait être discuté, lorsque survinrent les événements du mois de décembre 1851.

Aucune disposition de la Constitution de 1852 ne s'applique ni aux conseils cantonaux ni aux conseils d'arrondissement. Les questions relatives à ces conseils sont donc demeurées entières et se reproduiront nécessairement dans le débat des lois relatives à l'administration intérieure.

La création des conseils cantonaux est-elle justifiée par un besoin public? en d'autres termes, existe-t-il des intérêts cantonaux qui réclament un organe? C'est le premier point à examiner.

Il convient de remarquer d'abord que les conseils cantonaux resteraient en quelque sorte étrangers aux grandes communes, à celles qui renferment plusieurs cantons ou qui composent à elles seules un canton. Pour celles-là, l'intérêt cantonal se confond avec l'intérêt municipal. La circonscription est la même, et l'œil le plus exercé ne pourrait découvrir aucun signe qui distinguât, dans ce cas, le canton de la commune.

Ainsi, en réalité, les conseils cantonaux n'auraient d'importance que pour les communes dont plusieurs sont réunies dans une circonscription cantonale. Ces communes ont-elles des besoins, des affaires qui, embrassant leur collection, doivent être envisagés dans leur ensemble et régis en commun? Telle est véritablement la question à résoudre,

Or, aucun doute sérieux ne peut s'élever sur ce point. Il est certain que les relations de voisinage, l'identité des intérêts, les secours réciproques à l'aide desquels des ressources modiques peuvent être employées avec plus d'utilité et d'économie, créent entre

les petites communes des rapports nécessaires et habituels. Leur existence n'est pas renfermée dans les limites de leur enceinte; elles sentent chaque jour la nécessité de les dépasser pour s'épancher au dehors.

La loi de l'an VIII, en créant l'arrondissement, imité du district établi par la loi de 1790, reconnaissait elle-même la nécessité de relier ensemble certains intérêts communaux : c'était l'objet de l'arrondissement qu'elle appelait communal, mais qui avait un ressort trop étendu, et occupait trop d'espace pour le but en vue duquel la loi l'instituait. Il peut y avoir pour toutes les communes d'un même arrondissement des intérêts communs, mais il en est bien plus de nature opposée. L'arrondissement qui occupe, en moyenne, un territoire de soixante-quinze lieues, comprend à la fois de grandes et de petites communes, des populations urbaines et des populations rurales, des cantons industriels et des cantons agricoles; ses habitants sont séparés par des distances assez grandes pour qu'ils ne se connaissent point entre eux et ne soient pas unis par le lien de rapports habituels et fréquents. Au contraire le canton, par son territoire restreint, rapproche les citoyens les uns des autres. Comme les villes composent en général un canton entier ou la plus grande partie d'un canton, presque toutes les communes rurales se trouvent groupées dans leurs cantons respectifs, et leurs intérêts spéciaux sont ainsi distingués, de manière non à engager une lutte fâcheuse, mais à pouvoir se produire à part et se faire entendre. Cette distinction entre les affaires des circonscriptions urbaines

et celles des circonscriptions rurales a l'avantage de sortir naturellement des faits et non d'une combinaison arbitraire de la loi.

Pour apprécier les avantages respectifs de la division par arrondissements et de la division par cantons, on peut en appeler à l'expérience.

L'expérience, en effet, a prouvé que l'arrondissement ne formait pas un centre où les citoyens pussent se réunir, se rencontrer, se prêter un secours mutuel, et trouver aide et assistance dans les actes ordinaires de la vie publique; l'arrondissement n'a subsisté que comme un moyen d'action pour le gouvernement, comme un des échelons employés pour la transmission des ordres; il n'est pas devenu la base de l'administration communale.

Les communes populeuses se suffisent à elles-mêmes; la plupart sont déjà les chefs-lieux des arrondissements et jouissent à ce titre des facilités attachées à la présence des agents de l'administration; elles renferment dans leur sein des hommes capables et dévoués; elles possèdent des revenus qui leur permettent de suffire à leurs besoins.

Mais, au-dessous d'elles, les communes rurales, pauvres, couvertes de peu d'habitations, dénuées des ressources les plus indispensables, manquent presque toutes de l'instruction, des revenus, et des établissements qui assureraient le bien-être de leurs habitants; elles sont frappées d'une espèce d'interdit qui ne s'applique, il est vrai, sur chaque point, qu'à des populations peu nombreuses, mais qui, dans son ensemble, atteint une partie notable de la nation.

Ainsi, l'arrondissement est trop étendu; la plupart des communes ne le sont pas assez. La vie communale ne peut embrasser les limites de l'un, elle est trop à l'étroit dans celles de l'autre. Notre organisation offre à cet égard une lacune manifeste.

C'est toujours à l'expérience que nous en appelons. L'expérience, on ne peut trop le répéter, est le meilleur guide du législateur. Elle indique à la fois et les vices des lois et les moyens d'y porter remède. Satisfaire aux besoins des communes rurales est le problème à résoudre. Ces besoins ont déjà dû se faire jour. Recherchons comment il y a été pourvu.

La justice, trop éloignée au chef-lieu de l'arrondissement, devait être rapprochée des citoyens.

Pour l'instruction primaire, pour le recrutement, pour le cadastre, pour la garde nationale, pour les élections aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement, il fallait aussi sortir du chef-lieu d'arrondissement, sans pourtant éparpiller l'action entre toutes les communes.

Qu'est-il arrivé? La justice, l'instruction primaire, la garde nationale, les listes du recrutement, les élections autres que celles de la commune, le cadastre ont été compris dans une organisation spéciale. Chaque commune rurale ne pouvant à elle seule fournir les instruments dont l'autorité avait besoin, plusieurs ont été groupées ensemble, afin de présenter, à l'aide de leur réunion, les facilités qu'elles étaient hors d'état de procurer individuellement: le canton, admis en l'an III comme seule division communale, s'est présenté de nouveau pour servir de centre à ces

intérêts collectifs spéciaux; il s'offrait naturellement comme remplissant l'espace laissé vacant entre l'arrondissement et la commune. Dernièrement encore, des décrets ont créé des commissaires de police et des commissions de statistique par canton.

Le canton est donc la division intermédiaire où les communes rurales peuvent se procurer un appui réciproque : il occupe une surface restreinte, il s'étend sur un territoire que les citoyens connaissent, où des rapports fréquents les réunissent. Au moyen de ces rapports, les citoyens se sont vus, se connaissent entre eux, et de là sont nées des habitudes qui ont fait du canton une famille nouvelle, plus étendue que la famille communale, partout où le canton comprend plus d'une commune.

Ce n'est pas ici une fiction légale, une de ces créations imaginaires que des législateurs imposent à une nation, par fantaisie ou passion, et contre lesquelles l'expérience proteste. Observez à la fois le sort de l'arrondissement et celui du canton, depuis que l'un est entré dans la division administrative du territoire et que l'autre en a été effacé. L'arrondissement n'a pu recevoir d'attribution réelle; toutes les fois qu'il s'est agi de le constituer, on a fait de vains efforts pour lui donner une existence propre, on n'a pu y parvenir. Le canton, au contraire, a vu dans toutes les occasions ses attributions se multiplier et son rôle s'agrandir. Le fait est ainsi venu protester contre les combinaisons légales.

L'importance du canton et sa vitalité ont été constatées non-seulement par des dispositions de lois, mais

encore par des faits nombreux, en dehors de la législation. Sous la Constitution de 1795, les bureaux de bienfaisance avaient été organisés par cantons ; cette organisation dure encore dans quelques départements ; dans d'autres, les bans de vendanges, les mesures relatives au râtelage, au chaumage et à d'autres usages ruraux, sont prises par canton : le canton est plus fort que la loi, il domine l'administration.

L'arrondissement et la commune ont-ils pu au moins faire face aux grandes crises que nous avons traversées? nullement. Quand le pays a été en proie à de grandes calamités ; quand l'invasion, le plus détestable de tous les fléaux, a souillé le sol national ; quand la rareté des subsistances a livré les fermes à toutes les exigences d'une mendicité parfois menaçante, d'où sont venus les secours? L'administration centrale, avec ses moyens réguliers et lents, est restée au-dessous des nécessités. Les populations rurales se sont spontanément organisées par canton : c'est le canton qui a fait face aux réquisitions de l'étranger et contenu ses violences ; c'est le canton qui a régularisé les secours accordés à la faim, qui a permis de faire la part du malheur véritable et de résister aux passions malfaisantes qui se couvraient de son manteau.

Les conseils cantonaux répondraient donc à un besoin véritable. M. Odilon Barrot, rapporteur de la commission de l'Assemblée Législative, indiquait très-nettement leur double destination : « 1° remédier, autant que possible, au morcellement trop grand des communes rurales, sans toucher à leur individualité, les éclairer et les fortifier en créant entre elles un lien

commun et en les dotant d'une sorte de représentation cantonale qui leur donne le moyen de débattre et défendre leurs intérêts communs. 2° Créer, entre la commune et le département, entre l'autorité municipale et l'autorité départementale, un conseil intermédiaire, assez rapproché des communes pour bien connaître leurs besoins et même pour exercer sur elles une influence favorable, assez éloigné cependant pour ne pas être asservi aux préventions et aux routines locales. »

Aucune suite n'ayant été donnée aux projets préparés dans le sein du Conseil d'État et de l'Assemblée Législative, nous n'entrerons pas dans le détail des dispositions qu'ils contenaient. Il suffit de quelques indications générales.

Dans les communes qui formaient à elles seules un ou plusieurs cantons, les fonctions du conseil cantonal devaient être remplies par le conseil municipal, réuni aux conseillers généraux de la localité. A proprement parler, le conseil cantonal n'existait pas là où il se confondait ainsi avec le conseil municipal. Ailleurs il était composé 1° du membre du conseil général élu par le canton et d'un délégué de chacune des communes de la même circonscription. Dans le projet du Conseil d'État qui avait remis au gouvernement la nomination des maires, ce délégué était choisi par le conseil municipal; dans le projet de la commission législative qui faisait nommer les maires par le conseil municipal, c'était le maire qui représentait la commune au conseil cantonal. A ces membres le Conseil d'État ajoutait le juge de paix du canton, comme le person-

nage le plus propre à y apporter « l'habitude des affaires, l'esprit d'ordre, la science des lois, la connaissance des intérêts du canton et le sentiment de la justice.» Par un respect, à notre avis, exagéré du principe de la séparation des pouvoirs, la commission législative avait écarté le juge de paix.

Les attributions du conseil cantonal étaient presque exclusivement consultatives. Elles embrassaient tous les intérêts du canton et notamment ceux sur lesquels les conseils d'arrondissement délibèrent aujourd'hui. Le conseil cantonal devait être consulté sur les questions qui intéressaient dans le ressort du canton l'agriculture, l'hygiène et la santé publique : il devait tous les ans faire au préfet un rapport spécial sur la police rurale du canton et lui transmettre ses observations sur le service des agents voyers et des gardes champêtres. Ce rapport était communiqué au conseil général.

En deux points seulement, le conseil cantonal était investi d'une autorité propre. En premier lieu, la commission législative proposait de lui confier la sous-répartition du contingent cantonal des contributions directes entre les communes du canton. En second lieu, il pouvait recevoir les dons et libéralités destinés à fonder des établissements d'utilité cantonale ; à l'égard de ceux de ces établissements qui étaient consacrés à l'assistance publique, il exerçait les droits dévolus au conseil municipal et au maire sur les établissements municipaux du même genre, et faisait entre eux la répartition des fonds qui leur étaient alloués, sans attribution spéciale, par l'État, le département ou les communes. Il distribuait aussi entre les communes les

fonds de secours ou d'entretien, mis à la disposition du canton par le conseil général ou par le gouvernement.

On peut voir, par ces indications sommaires, les services que les conseils cantonaux étaient destinés à rendre un jour. A vrai dire, la loi qui les créait ne posait qu'un germe que l'avenir devait féconder. Mais ce germe recélait une institution puissante, favorable tout-à la fois aux communes qu'elle devait faire sortir d'un isolement qui ajoute à leurs charges et les prive de force, et au pouvoir central dont elle aurait facilité l'action et allégé la responsabilité. On reviendra, nous n'en désespérons point, à ces projets. En attendant, entre les conseils généraux et les communes, les seuls organes de l'administration locale sont les conseils d'arrondissement dont nous devons retracer rapidement la composition et les principales fonctions.

Le conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres que l'arrondissement renferme de cantons. Ces membres, d'après la loi du 7 juillet 1852, sont élus par le suffrage universel; ils doivent, d'après la loi du 3 juillet 1848, être âgés de 25 ans, avoir leur domicile dans l'arrondissement ou y payer une contribution directe. Autrefois ils nommaient eux-mêmes leur président; aujourd'hui cette nomination est faite par le préfet.

Chaque année, le conseil d'arrondissement tient une session ordinaire, laquelle se divise en deux parties ; la première précède, la seconde suit la session du conseil général.

Dans la première partie de sa session, le conseil

d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donne lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes.

Le conseil d'arrondissement donne son avis notamment :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux ;

2° Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ;

3° Sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et des marchés ;

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes, ou les communes et le département.

Le conseil d'arrondissement peut donner son avis :

1° Sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement ;

2° Sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ;

3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à des services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices.

Le conseil d'arrondissement peut adresser directe-

ment au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement.

Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes. — Il est tenu de se conformer, dans cette répartition, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. — Faute par lui de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après ces décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement.

CHAPITRE IV.

LE DÉPARTEMENT.

Les départements n'ont été créés, ainsi qu'on l'a vu, par l'Assemblée Constituante, que comme une simple division du territoire, destinée à faciliter l'administration. « L'État est un, disaient les instructions annexées à la loi du 22 décembre 1789; les départements ne sont que les sections du même tout.» A la vérité, les assemblées administratives placées à la tête de chaque département, étaient investies des pouvoirs les plus étendus. Mais ces pouvoirs se rapportaient tous aux intérêts généraux et n'offraient rien de spécial aux départements eux-mêmes.

Par le cours naturel des choses, les départements

ont peu à peu changé de caractère. Pour les besoins mêmes de l'administration, le gouvernement y a placé des agents, organisé des services, créé des conseils. Les intérêts renfermés dans leur enceinte, s'y sont constitués et groupés. Comme le disait M. de la Boulie à l'Assemblée Législative(1) : « La fraction s'est animée, la division territoriale est devenue une personne civile, ayan t ses intérêts distincts et ses droits particuliers à défendre. » Les événements ont prouvé que la pensée de l'Assemblée Constituante ne répondait pas aux besoins publics et qu'une organisation intermédiaire, se substituant en quelque sorte aux anciennes provinces, sans les faire revivre, devait se placer entre l'État et la commune.

En 1811, un décret, qui était moins un acte de munificence qu'un allégement détourné au budget de l'État, donnait aux départements des édifices et des routes, à la charge de les entretenir, et leur créait ainsi des propriétés et des dépenses propres; la loi du 10 mai 1838 a consacré leur individualité; avec l'approbation du gouvernement, des dons et des legs ont accru leur patrimoine, et désormais ils forment des êtres collectifs, et comme de grandes communes possédant des biens et des revenus et soumises à des charges.

L'administration départementale diffère pourtant profondément de celle des communes, et ne peut être entièrement régie par les mêmes principes. Le dépar-

(1) Rapport sur le projet de loi concernant les départements. Séance de l'Assemblée Législative du 5 novembre 1851.)

tement occupe trop de place dans l'État, par le territoire qu'il embrasse et les populations qu'il renferme, pour que le maintien de l'unité politique n'exige point que la main de l'État pèse davantage sur lui.

« Ce qu'il importe, ce qu'il est difficile de régler, disait le rapporteur de l'Assemblée Législative, c'est l'action combinée de l'administration départementale et du pouvoir central, sur les intérêts particuliers du département ; ce qui est important et difficile, c'est d'arrêter la centralisation à cette limite, par-delà laquelle elle cesse d'être l'unité politique, pour devenir l'oppression départementale ; c'est, lorsque les intérêts particuliers des départements et les intérêts généraux de l'État se rencontrent et se mêlent, de faire à chacun d'eux une juste part, qui empêche l'État d'opprimer le département et le département de nuire à l'État ; c'est enfin, dans l'administration même des intérêts purement départementaux, de réserver à l'État un droit de surveillance et de protection, nécessaire pour empêcher que l'égoïsme ou les entraînements des générations actuelles ne compromettent gravement les intérêts de l'avenir. »

Sans admettre toutes les expressions de ce programme, nous en adoptons la pensée générale, et nous le prenons pour guide dans l'exposé que nous allons présenter.

Un préfet, nommé par le chef de l'État, est placé à la tête du département. Il est seul chargé de l'administration, selon les termes de la loi du 28 pluviôse an VIII. On peut souhaiter que des conditions d'aptitude soient imposées aux hommes appelés à ces hautes fonctions. Nous

en avons déjà parlé (1). Mais la nécessité de laisser au pouvoir central le choix de cet administrateur est presque unanimement reconnue. On a, il est vrai, proposé de placer auprès du préfet et en quelque sorte en parallèle avec lui, un délégué, élu par le conseil général et préposé à la direction des intérêts matériels du département. Cette proposition n'a pas obtenu d'adhésion. Le délégué du conseil général serait ou subordonné et par conséquent dépourvu d'autorité et superflu, ou indépendant et par conséquent en lutte et en rivalité permanente. D'ailleurs, cette division de pouvoirs si complexes offre des difficultés presque insolubles. Aussi, la Belgique elle-même a conservé dans chaque province un gouverneur, nommé par le chef de l'État.

Deux conseils assistent le préfet; l'un est le conseil de préfecture, dont nous avons déjà retracé la mission (2); l'autre est le conseil général du département, institution qui remonte à l'an VIII, et qui s'est progressivement développée, à mesure que les départements acquéraient une existence plus distincte et plus forte.

D'après la loi du 7 juillet 1852, le conseil général est élu par le suffrage universel. Les observations que nous avons présentées sur le mode d'élection des conseils municipaux se représentent ici, quoique affaiblies (3). Chaque canton élit un membre. La loi établit certaines incompatibilités, comme pour tous les conseils élec-

(1) Voir tome premier, p. 229,

(2) V. tome premier : *les conseils de préfecture* et *les juridictions administratives de premier ressort.*

(3) Voir ci-dessus page 31.

[illegible] les devoirs [illegible] [illegible] de conseiller général [illegible] à ceux qui sont prises à l'é- [illegible] ont pour objet d'empê- [illegible] de se réunir hors du lieu [illegible] les délibérations, qui ne [illegible] de leurs attributions, de [illegible] adresses, et [illegible] avec d'autres conseils géné- [illegible] à ce sujet est également [illegible] (1). La commission [illegible] à émettre des [illegible] pays, et de ne plus cir- [illegible] départementaux. L'expé- [illegible] cette limite était toujours [illegible] lorsqu'il y [illegible] conseils généraux sur [illegible] seulement leurs [illegible] proposée n'a- [illegible] celui d'intro- [illegible] les discussions politi- ques, [illegible] malgré les atteintes [illegible] ne doit-il pas sub- sister?

Les sessions des conseils généraux se tiennent, chaque année, à l'époque fixée par le gouvernement qui en détermine la durée. Elles ont lieu après la session du Corps Législatif et le vote du budget, à la suite duquel les conseils généraux ont, comme on le verra, des

(1) Voir page [illegible].

décisions à prendre. Depuis la loi du 7 juillet 1852, le président du conseil général est nommé par le Président de la République; c'est une innovation considérable. Il y avait plus de 20 ans, que les conseillers généraux élisaient eux-mêmes leur président, et il ne paraît pas que le gouvernement ait jamais eu sujet de s'en plaindre ; le président, ainsi nommé, jouissait de plus d'autorité ; la confiance de ses collègues facilitait sa tâche. Il est à craindre que le nouveau mode de nomination ne crée des difficultés qui n'existaient point, et l'on ne saurait trop s'affliger de cette tendance à retirer partout aux citoyens des droits qui constituaient la plus simple et la plus légitime application du principe représentatif. On peut signaler en France depuis longues années deux dispositions contraires, qui se sont réciproquement entretenues, et ont eu plus de part qu'on ne croit à l'instabilité des pouvoirs. Les gouvernements se sont presque toujours méfiés des populations et attachés à les tenir en tutelle. Les populations de leur côté, considérant trop souvent le gouvernement comme un ennemi et non comme un guide bienveillant, ont cherché toutes les occasions de le contrarier dans sa marche. Est-ce en agrandissant le pouvoir central, qu'on vaincra cette disposition? Nous ne le pensons pas. Ces entreprises peuvent réussir un instant, dans les heures de lassitude et de découragement; mais elles amènent de violentes réactions où l'autorité, pour avoir voulu trop s'étendre, se voit disputer et souvent ravir ses attributs les plus nécessaires. On fait perdre ainsi aux citoyens, nous ne pouvons trop le répéter, le sentiment de la responsabilité;

STANFORD LIBRARIES

on crée et l'esprit de servitude et l'esprit d'opposition, et l'on tue cette solidarité éclairée, qui unirait ensemble, par les liens de la confiance et de l'affection, les gouvernants et les gouvernés.

Hors des sessions, le conseil général n'exerce aucune autorité. Ce principe s'oppose-t-il à ce qu'il nomme des commissions chargées dans l'intervalle des sessions de surveiller certaines parties du service public et de lui en rendre compte? Il serait peut-être à craindre qu'il n'en résultât des conflits qui nuiraient ou à l'action du gouvernement ou à l'autorité du conseil général. Mais le même inconvénient ne résulterait pas de la formation de commissions, chargées, comme on l'avait proposé, de préparer et d'instruire des affaires dont le conseil général est saisi. Ces commissions se livreraient à d'utiles recherches et éclairerait les délibérations que la brièveté des sessions prive souvent des renseignements et des études les plus indispensables.

Les attributions du conseil général se renferment dans les limites du département; elles se rattachent toutes aux intérêts particuliers de la circonscription, et, quoique de nature diverse, tendent au même but. Le conseil général prononce sur les questions qui lui sont soumises, tantôt comme délégué du pouvoir législatif, tantôt comme représentant légal du département, tantôt enfin comme simple conseil du gouvernement. L'étendue de ses pouvoirs dépend de la nature de ces attributions variées.

Comme délégué du pouvoir législatif, il effectue la répartition de l'impôt direct. Le Corps Législatif fait

lui-même cette répartition entre les départements; le soin de l'effectuer entre les arrondissements est remis au conseil général.

A cette fonction se rattachent deux autres attributions également relatives à l'impôt.

Les arrondissements se plaignent parfois des contingents mis à leur charge; ils en demandent la réduction. Ces réclamations sont naturellement portées devant le conseil général. Les communes à leur tour peuvent réclamer contre la répartition faite par le conseil d'arrondissement; c'est à lui qu'elles adressent d'abord leur recours, il en délibère; le conseil général est ensuite saisi de l'affaire et décide.

Toutes les questions relatives à la répartition de l'impôt direct entre les arrondissements et les communes sont ainsi résolues en définitive par le conseil général, souverainement et en dernier ressort. Dans le cas seulement où il aurait excédé ses pouvoirs, le Conseil d'État pourrait, en vertu du droit dont il est armé à l'égard des actes de toutes les autorités administratives, annuler les dispositions qui seraient entachées de ce vice indélébile.

Cette attribution du conseil général est immense, et pourtant elle s'est toujours exercée sans qu'il en résultât ni embarras pour le gouvernement, ni atteinte profonde aux intérêts privés. On peut invoquer cet exemple à l'appui des systèmes qui tendent à soulager la responsabilité du gouvernement par l'extension de celle des corps électifs. Il y avait certainement de puissantes raisons pour soutenir qu'une opération aussi importante que celle de la répartition de l'impôt

ne pouvait sortir des mains du pouvoir central; on pouvait supposer une foule d'abus, d'écarts, d'injustices, à plus juste titre encore que pour tant d'actes administratifs dont le gouvernement est saisi. Remise à l'administration, la répartition aurait soulevé des plaintes nombreuses, et, au contraire, au moyen de la délégation faite aux conseils généraux, elle s'est opérée sans bruit, sans réclamation, et le gouvernement n'a pu que se féliciter d'être déchargé de cette onéreuse responsabilité.

La seconde classe des attributions des conseils généraux comprend celles qu'ils exercent comme représentant le département, dans les intérêts de toute nature qui lui sont spéciaux. Les pouvoirs qu'ils possèdent à ce titre sont, tantôt souverains, tantôt subordonnés. Dans le premier cas, les conseil généraux votent; dans le second, ils délibèrent seulement.

Chaque année, la loi de finances détermine une quotité de centimes additionnels au principal des contributions directes, que les départements peuvent s'imposer et qui ont reçu, en conséquence, le nom de centimes facultatifs; d'autres peuvent être établis, soit en vertu de lois générales qui les ont affectés à diverses parties du service public, telles que le cadastre, l'instruction publique, les chemins vicinaux de grande communication, soit en vertu de lois particulières qui les autorisent dans des cas et pour des objets extraordinaires; les premiers sont qualifiés de centimes spéciaux, les seconds de centimes extraordinaires. C'est au conseil général qu'il appartient de voter ces divers centimes; son vote est indispensable

et le gouvernement ne peut y suppléer que dans des cas définis et en vertu de lois formelles, comme, par exemple, la loi sur l'instruction primaire, qui l'autorise à imposer d'office les centimes destinés à pourvoir à cette dépense.

Les délibérations du conseil général portent sur de nombreux objets; elles embrassent tout ce qui, devant engager le département, ne peut être définitivement résolu qu'avec l'approbation de la loi ou du gouvernement.

Ainsi, il délibère :

1° Sur les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter;

2° Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés;

3° Sur le changement de destination ou d'affectation des édifices;

4° Sur le mode de gestion des propriétés;

5° Sur les actions à intenter ou à soutenir, sauf les cas d'urgence;

6° Sur les transactions;

7° Sur l'acceptation des dons et legs;

8° Sur le classement et la direction des routes départementales;

9° Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département;

10° Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département;

11° Sur la concession à des associations, à des com-

pagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental;

12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département;

13° Sur la part contributive du département dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes;

14° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou d'autres modes de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures;

15° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles.

Les délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du Président de la République, du ministre ou du préfet, selon les cas; ces cas ont été réglés avec précision par le décret du 25 mars dont nous avons déjà parlé, et qui a notablement étendu les attributions des préfets.

La dernière classe des attributions du conseil général comprend les cas où il est appelé à donner un avis. Il est consulté :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

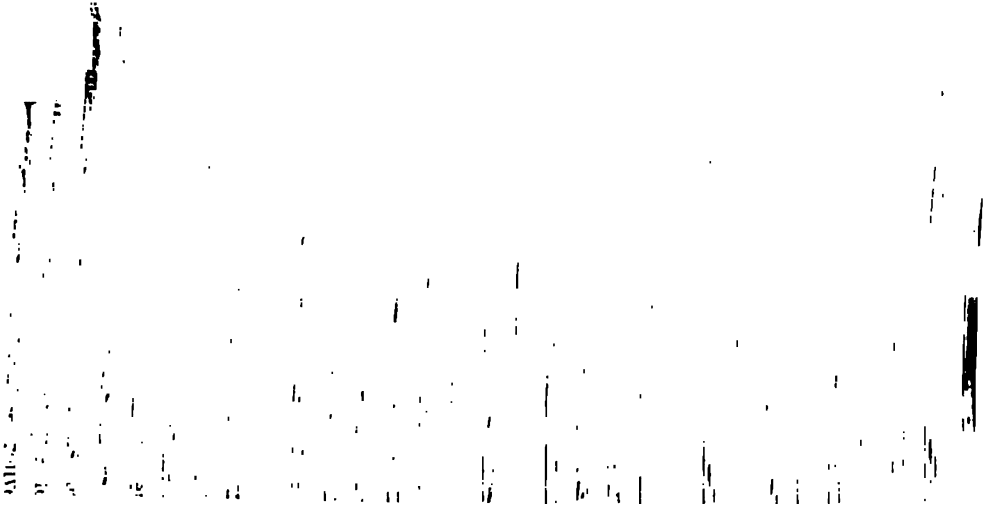
2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés.

Telles sont, d'après la loi du 10 mai 1838 et sans faire mention des additions qui y ont été apportées par des lois postérieures, les diverses attributions des conseils généraux; on voit qu'à leur égard, les lois n'ont pas admis, comme à l'égard des conseils municipaux, le droit de régler certains objets par leur vote. En 1838, la commission de la chambre des députés avait proposé de leur donner ce droit relativement au mode de gestion des propriétés départementales productives de revenu, mais cette proposition fut rejetée. En 1851, la commission de l'Assemblée Législative l'a reprise, d'accord avec le Conseil d'État, en lui donnant un large développement. D'après son projet, le conseil général aurait été appelé à statuer sur un grand nombre d'objets, et ses résolutions se seraient divisées en deux catégories : la première comprenant celles sur lesquelles le conseil général aurait statué définitivement, sauf annulation pour violation d'une disposition de loi ou de réglement d'administration publique; la seconde comprenant les résolutions qui pouvaient être annulées dans l'intérêt du département.

Dans la première catégorie étaient rangés le mode de gestion des propriétés départementales, les baux de moins de dix-huit ans, les actions judiciaires, les offres faites sans condition par des communes, des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense de travaux à la charge du département, enfin le classement et la direction des chemins vicinaux

STANFORD LIBRARIES



vrai, avait remis aux assemblées administratives le soin d'ordonner les dépenses et de percevoir les contributions publiques dans chaque département ; mais ce n'était qu'un mandat dont elle les investissait et ces dispositions ne donnaient point lieu à un budget départemental proprement dit.

La loi du 28 messidor an IV mit certaines dépenses à la charge des départements, en affectant à leur acquittement un nombre déterminé de sous additionnels au principal de la contribution ; mais ces dépenses constituaient vraiment une charge de l'Etat, et le régime nouveau avait moins pour but de créer aux départements des ressources financières distinctes, que de soulager et de diminuer en apparence le budget de l'Etat, exemple suivi plus tard, comme on l'a vu, par l'Empereur, dans le décret qui donna certaines propriétés aux départements.

Ces dispositions furent confirmées par les lois des 15 frimaire an VI et 11 frimaire an VIII.

Les départements eurent ainsi leur budget ; mais, même après l'établissement des conseils généraux, le gouvernement conserva une entière autorité sur le réglement des dépenses qui devaient y trouver place.

Un système nouveau fut créé par les lois des 28 pluviôse an XIII et 28 avril 1816. Les conseils généraux furent autorisés à établir des impositions facultatives, dans des limites déterminées, et à les employer aux dépenses qu'ils jugeraient convenable de couvrir à l'aide de cette ressource. A partir de ce moment, à côté de leur premier budget, annexe et complément de celui de l'Etat, les départements en possédèrent un second,

véritablement départemental, où prirent place les dépenses imputables sur les centimes facultatifs et, plus tard, celles qui étaient imputables sur les centimes spéciaux et les centimes extraordinaires.

Les dépenses qui figuraient dans le budget créé en l'an IV, avaient été postérieurement divisées en deux catégories : les dépenses communes à plusieurs départements et fixes, lesquelles étaient entièrement réglées et soldées par le gouvernement, et les dépenses que, par opposition, on nommait variables, lesquelles furent, à partir de 1816, soumises au vote du conseil général et tiraient leur nom de la mobilité de leur quotité.

Les centimes destinés à faire face à cette double catégorie de dépenses et votés par la loi de finances, avaient reçu la même qualification que les dépenses auxquelles ils étaient affectés, et s'appelaient en conséquence ou centimes fixes ou centimes variables.

Une utile simplification a été introduite par la loi de finances de 1837 : les dépenses et les centimes fixes auxquels le conseil général demeurait complétement étranger, ont été rayés des budgets départementaux et transférés au budget de l'Etat, leur vraie place. Par suite de ce changement, la loi du 10 mai 1838 a donné aux dépenses variables dont la qualification n'avait plus de sens, le titre de dépenses ordinaires, et les centimes qui y étaient affectés ont également cessé de s'appeler centimes variables. Il en est résulté que les dépenses départementales ne sont plus que de deux espèces : les dépenses ordinaires et les dépenses facultatives.

Les dépenses ordinaires qu'on avait proposé d'appeler obligatoires, à l'exemple de la loi communale, comprennent tous les objets qui se rapportent aux besoins matériels du département ou à des intérêts publics, placés sous la sauvegarde de la loi. En voici la nomenclature :

1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices et des bâtiments départementaux ;

2° Les contributions dues par les propriétés du département ;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture, et des bureaux de sous-préfecture ;

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie ;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales ;

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés ;

8° Les loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix ;

9° Le chauffage et l'éclairage des corps-de-garde des établissements départementaux ;

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie ;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois ;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents ;

13° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury;

14° Les frais d'impression et de publication des listes d'électeurs pour les tribunaux de commerce; les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et du jury, et des cartes d'électeurs;

15° Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses du département;

16° La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties;

18° Les primes fixées par les réglements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles;

19° Les dépenses de garde et conservation des archives du département.

Toutes les autres dépenses sont facultatives et par conséquent subordonnées aux votes du conseil général. A cette classe de dépenses appartiennent, par exemple, la construction des édifices, les bibliothèques, les subventions en faveur des sociétés de charité ou des hospices, les mesures prises pour encourager l'agriculture, pour l'élève des chevaux, etc. On a vu un département accorder une garantie d'intérêts à une entreprise de chemins de fer, et obligé, en 1851, de recourir à une imposition extraordinaire pour tenir cet engagement. Un autre département a été autorisé à souscrire des actions jusqu'à concurrence d'un million.

Le département pourvoit aux dépenses facultatives

au moyen des centimes facultatifs qu'il est autorisé à voter chaque année, dans les limites déterminées par la loi de finances. Le produit de ses propriétés particulières, tant mobilières qu'immobilières, est également affecté à cet emploi.

Quant aux dépenses ordinaires, elles sont acquittées au moyen : 1° du produit des centimes additionnels qui y sont affectés chaque année par la loi de finances, et de la part allouée au département dans le fonds commun établi par la même loi ; 2° du produit des propriétés affectées à un service départemental et qui donnent un revenu ; 3° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ; 4° du produit des droits et perceptions concédés au département.

Composé de ces éléments assez complexes, le budget est divisé en sections. La première comprend les dépenses ordinaires, la seconde les dépenses facultatives et des sections particulières les dépenses imputées sur des centimes spéciaux ou extraordinaires. Cette division est ordonnée pour que chaque dépense soit exclusivement imputée sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir.

Le budget du département, proposé par le préfet, voté par le conseil général, est arrêté par le gouvernement.

Le décret qui règle le budget peut inscrire ou augmenter d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section. Aucune dépense facultative ne peut être inscrite dans cette section.

Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans la seconde section, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le bugdet; elles peuvent seulement être rayées.

C'est ainsi que la loi du 10 mai 1838 a réglé les droits du conseil général et ceux du gouvernement, relativement aux budgets des départements. Ce régime, qui s'applique depuis 1838, est généralement accepté; la commission de l'Assemblée Législative n'a proposé de le modifier qu'en quelques points seulement, parmi lesquels il en est un d'une importance assez grande pour qu'il convienne d'en parler avec quelque détail.

On a vu que parmi les ressources accordées aux départements pour faire face à leurs dépenses ordinaires, figure la part qui leur est allouée dans le fonds commun établi par la loi de finances. Le mode de distribution de ce fonds a provoqué de nombreuses réclamations et préoccupé la commission législative.

L'origine du fonds commun départemental remonte à la loi du 9 germinal an V qui a prescrit la formation du produit des centimes de la contribution foncière en une masse commune, destinée à être employée jusqu'à concurrence de 15/36 en secours de sinistres, et jusqu'à concurrence de 21/36 en dépenses d'administration à la charge des départements. La loi du 15 brumaire an VI, s'emparant de cette idée, créa le fonds commun dans le sens actuel de cette dénomination. Il consista d'abord en un certain nombre de centimes, centralisés au ministère de l'intérieur, et dont le produit était destiné à venir au secours des départements qui ne

pourraient pas suffire à leurs dépenses obligatoires.

Après la loi de l'an VI, le fonds commun disparut temporairement, et il fut pourvu par d'autres moyens aux dépenses obligatoires des départements trop pauvres pour y subvenir par leurs propres ressources. La loi du 28 avril 1816 rétablit le fonds commun, et le composa de 2 centimes centralisés, au moyen desquels le ministre de l'intérieur venait au secours des départements à qui ne suffisaient point les dix centimes que cette loi avait mis à leur disposition.

Le fonds commun fut successivement porté à cinq centimes par la loi du 15 mai 1818, et à 7 centimes par les lois postérieures. Il est compris au budget de 1853 pour un produit de 14,728,100 (7c 1/2).

On ne peut qu'applaudir à la pensée qui a présidé à la création du fonds commun. L'Etat est une vaste association dont les départements sont les diverses parties. Toutes les dépenses ordinaires départementales étant d'utilité générale et publique, il est juste et convenable qu'elles se répartissent équitablement entre les diverses fractions du territoire. Par une sorte d'assurance mutuelle, les plus riches viennent au secours des plus pauvres et l'équilibre s'établit entre toutes.

La loi du 10 mai 1838, en séparant avec soin les dépenses ordinaires de toutes les autres, en y affectant exclusivement le fonds commun, sauf une exception effacée par la loi de finances de 1851, s'était proposé d'en assurer la distribution exacte et fidèle; elle l'employait à combler dans tous les départements la différence qui se rencontrerait entre leurs dépenses ordinaires et leurs ressources propres y afférentes, de manière à niveler partout la recette et la dépense. Le

pagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental;

12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département;

13° Sur la part contributive du département dans les dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes;

14° Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou d'autres modes de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures;

15° Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles.

Les délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du Président de la République, du ministre ou du préfet, selon les cas; ces cas ont été réglés avec précision par le décret du 25 mars dont nous avons déjà parlé, et qui a notablement étendu les attributions des préfets.

La dernière classe des attributions du conseil général comprend les cas où il est appelé à donner un avis. Il est consulté :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés.

Telles sont, d'après la loi du 10 mai 1838 et sans faire mention des additions qui y ont été apportées par des lois postérieures, les diverses attributions des conseils généraux; on voit qu'à leur égard, les lois n'ont pas admis, comme à l'égard des conseils municipaux, le droit de régler certains objets par leur vote. En 1838, la commission de la chambre des députés avait proposé de leur donner ce droit relativement au mode de gestion des propriétés départementales productives de revenu, mais cette proposition fut rejetée. En 1851, la commission de l'Assemblée Législative l'a reprise, d'accord avec le Conseil d'État, en lui donnant un large développement. D'après son projet, le conseil général aurait été appelé à statuer sur un grand nombre d'objets, et ses résolutions se seraient divisées en deux catégories : la première comprenant celles sur lesquelles le conseil général aurait statué définitivement, sauf annulation pour violation d'une disposition de loi ou de réglement d'administration publique; la seconde comprenant les résolutions qui pouvaient être annulées dans l'intérêt du département.

Dans la première catégorie étaient rangés le mode de gestion des propriétés départementales, les baux de moins de dix-huit ans, les actions judiciaires, les offres faites sans condition par des communes, des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense de travaux à la charge du département, enfin le classement et la direction des chemins vicinaux

propositions de la commission étaient de nature à produire des résultats entièrement opposés à ses désirs. Elle voulait, en effet, diminuer la part faite précédemment aux départements riches et augmenter celle des départements pauvres. Son système faisait le contraire; un exemple le démontrera : En 1852, le déficit de la première section du département du Nord a été de 177,628 fr., celui de la Corse de 213,724 fr. Les cinq centimes répartis dans les mêmes proportions entre ces deux départements auraient rapporté au premier 88,864 fr., tandis qu'il ne lui a été attribué que 45,000 fr. dans la distribution faite par le gouvernement. De son côté, le département de la Corse qui y a obtenu 213,000 fr., n'en aurait touché que 106,862 fr. Le Pas-de-Calais aurait reçu 47,000 fr. au lieu de 15,000 fr., et le Puy-de-Dôme 66,000 fr. au lieu de 70,000 fr. Les départements pauvres n'auraient pas trouvé une compensation dans leur participation plus grande aux deux centimes distribués discrétionnairement, d'autant moins que la participation à ce second fonds se serait trouvée subordonnée à des conditions plus onéreuses aussi pour eux que pour les autres départements.

On doit conclure de ces critiques que la répartition du fonds commun ne peut être soumise à des règles fixes. Il est de son essence de dépendre de circonstances variées et complexes, qui échappent à toute condition précise. Cependant, cette répartition pourrait être confiée à une commission, comme on l'a souvent proposé. Si la commission était composée, par exemple, de membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes, elle offrirait des garanties qui ne se rencon-

aux pouvoirs discrétionnaires que l'on confie au gouvernement.

En vue de corriger un régime, objet de tant de plaintes, la commission législative (1) proposait d'imposer des règles au gouvernement dans la distribution du fonds commun. Elle demandait : 1° que sur les sept centimes additionnels, ordinairement affectés au fonds commun, cinq fussent répartis entre les départements, en proportion du déficit de la première section de leur budget; 2° que la répartition des deux autres centimes se fît entre les seuls départements qui auraient voté tous les centimes facultatifs autorisés par la loi, et qui en auraient employé la moitié au moins au paiement des dépenses de la première section du budget. Ces propositions ne pouvaient atteindre le but proposé. Attribuer aux départements une part certaine du fonds commun, à raison de l'excédant des dépenses ordinaires sur les ressources qui y correspondent, c'était encore créer un stimulant aux dépenses excessives; répartir le reste du fonds commun, même sous les conditions déterminées, c'était, dans la situation financière actuelle des départements, consacrer l'arbitraire qu'on voulait détruire. D'un autre côté, les

(1) Au moment où nous mentionnons pour la dernière fois les travaux de cette commission, nous croyons remplir un devoir en les signalant à l'attention publique. Les rapports de M. de Vatimesnil sur les communes, de M. O. Barrot sur les cantons, de M. de Larcy sur les conseils de préfecture, et de M. de Laboulie sur les conseils généraux, sont aussi remarquables par la science que par la sagesse des idées et le désir sincère de donner aux pouvoirs locaux toutes les franchises compatibles avec les droits du pouvoir central. Les travaux de la commission avaient été dirigés avec beaucoup d'habileté par son président, M. le général de Lamoricière.

l'un ou l'autre de ces impôts. Mais il était aussi difficile dans ce partage de désigner les impôts dont il convenait le plus de laisser la perception à l'État, au département ou à la commune, que d'en trouver dont le produit correspondît à leurs besoins respectifs, et ce projet, examiné par une commission spéciale, n'a pas eu de suite. Il est toutefois juste de reconnaître que le système financier des départements, aussi bien que celui de l'État, est susceptible de réformes profondes; mais c'est une question qui ne saurait être traitée incidemment.

Telle est la constitution administrative du département. Serait-il possible d'y constituer une de ces forces intermédiaires dont nous avons parlé et qui pourraient placer notre organisation politique sur des assises plus solides? Grave question; la poser seulement soulève l'inquiétude de ceux qui, pénétrés du besoin de maintenir l'unité politique, repoussent toute idée de fédéralisme; la résoudre, en faisant à ces préoccupations une juste part, est le but de ceux qui cherchent à opposer des barrières aux brusques révolutions par lesquelles la face entière du pays a été si souvent bouleversée. Nous ne partageons pas les craintes des premiers. La constitution de départements forts et doués d'une véritable indépendance pouvait être un péril pour l'État au début de la Révolution, quand les anciennes provinces, rayées de la carte par un simple article de loi, vivaient encore de leurs souvenirs, de leurs traditions, et pouvaient de nouveau former des états dans l'État. Il n'en est plus ainsi, et quels que fussent les changements que l'organisation départementale reçût, il n'y a désormais et il ne peut y avoir qu'une France, à la-

quelle ses enfants sont heureux d'appartenir et dont aucun ne songerait à se détacher. La Constituante conçut une grande pensée le jour où elle substitua les départements aux provinces, et elle l'exécuta avec résolution et courage ; mais en cette occasion comme en beaucoup d'autres, les circonstances dominèrent l'Assemblée. C'est ce qui arrive souvent. Les principes abstraits ne jouent habituellement que le second rôle dans les résolutions législatives. Tout en admirant les travaux de l'Assemblée Constituante, il est permis de se demander aujourd'hui si elle n'a pas souvent dépassé le but pour mieux l'atteindre. Ainsi, la règle de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire a déjà reçu des modifications qui ne sont pas les dernières ; ainsi, le principe de la liberté de l'industrie et du travail n'est pas non plus demeuré intact. En beaucoup de points, on s'est rapproché des institutions mêmes que l'Assemblée Constituante avait détruites. L'administration départementale appelle un semblable retour. Déjà de grands pas ont été faits dans cette voie, et il y a loin du département actuel à celui qui sortait des lois de 1789. Constituer aujourd'hui des pouvoirs locaux, pourvus de larges attributions, ne serait pas plus un rétablissement des anciennes provinces, que rendre aux tribunaux leur juridiction sur certains actes de l'administration ne serait un rétablissement des anciens parlements. On peut faire un utile mariage des vieilles institutions qui avaient leur raison d'être et répondaient à des besoins certains, et des institutions nouvelles qui leur inculqueraient un autre esprit. Ce qui offrait des périls il y a soixante ans, en serait exempt aujourd'hui.

STANFORD LIBRARIES

Ne craignons donc pas de créer sur le territoire ces pouvoirs intermédiaires dont l'absence a été si souvent regrettable. Mais on se demande si la division actuelle des départements se prête à l'accomplissement de cette pensée? Il ne nous le paraît point. Leur territoire est trop étroit et par suite leur nombre trop grand. Déjà des circonscriptions plus larges ont été adoptées pour l'administration militaire, pour la justice, pour l'instruction publique et récemment pour l'organisation de la police, organisation que nous discutons à part. Pourquoi ne pas suivre cet exemple à l'égard de l'administration locale? De la réunion de plusieurs départements, groupés d'après la communauté des intérêts, la position géographique, le climat, résulterait une concentration d'efforts, de capacités, de ressources financières, et par suite la création de grands travaux, d'établissements importants, une amélioration féconde du territoire et une force politique sur laquelle s'appuieraient le gouvernement dans les temps de repos, et l'ordre aux époques de troubles. Le temps seul peut amener cette nouvelle distribution, et nous reconnaissons qu'elle n'est pas encore entrée dans les esprits. Nous en déposons ici la pensée; elle pourra être reprise quand le législateur méditera sur les conditions nouvelles qui sont de nature à consolider les institutions de 1789 et à leur donner une sanction et des forces dont l'absence s'est fait si douloureusement sentir (1).

(1) Nous n'avons point parlé dans ce titre de la ville de Paris et du département de la Seine qui sont, comme on le sait, placés sous un régime spécial. On trouvera dans le titre suivant le tableau de l'organisation de la police de Paris.

TITRE DEUXIÈME.

LA POLICE (1).

La police, si l'on n'enferme pas ce mot dans l'étroite et trop souvent injurieuse signification que lui prête la langue des partis, est l'ordre même qui préside à une société. La perfection qu'elle obtient est considérée comme l'attribut de la civilisation, et les plus grands chefs d'États sont illustres dans l'histoire pour avoir policé la nation dont le gouvernement leur était confié.

Dans un sens plus restreint, la police embrasse encore tout ce qui importe au bien-être habituel, à la sécurité, et si nous osions employer ce mot, au *comfort* du peuple. On comprend combien son domaine est étendu et à quelle foule d'intérêts elle touche. Confiée à des mains pures et honnêtes, renfermée dans de justes bornes, elle est tutélaire et protectrice, elle veille sur la société comme une providence; exercée avec violence, livrée à elle-même, dirigée dans des vues de parti, elle jette le trouble dans les esprits, sème la terreur et, complice du despotisme, lui prête une détestable assistance.

Si l'on voulait étudier la police dans tous les objets qu'elle comprend, il faudrait passer en revue l'admi-

(1) V. tome Ier, p. 47 et suivantes, et p. 317 et suivantes.

nistration tout entière; car il n'est pas une branche de l'administration qui n'ait sa police, c'est-à-dire ses règles, ses usages, ses maximes, ses lois écrites ou non écrites. Nous renfermant dans un cercle plus étroit, nous ne considérerons la police que dans ses rapports avec les intérêts généraux qui ne rentrent dans aucune partie du service public, et à l'égard desquels elle forme à elle seule comme un pouvoir distinct. Ces intérêts peuvent être rangés en trois catégories principales : la sûreté de l'État, la protection des personnes, la salubrité publique. La police intervient aussi dans l'industrie et le commerce, ces deux domaines de l'activité privée, qui ne relèvent point de l'administration, mais sur lesquels l'Etat doit avec un soin constant exercer une surveillance d'ordre et de tutelle générale. Nous retracerons les pouvoirs qu'elle exerce au nom de ces intérêts divers; après l'avoir observée dans les lois générales qui la régissent, nous la montrerons à l'œuvre, pour ainsi dire, au lieu où elle s'exerce sur la plus large échelle, c'est-à-dire à Paris.

I.

POLICE GÉNÉRALE.

CHAPITRE PREMIER.

POLICE RELATIVE A LA SURETÉ DE L'ÉTAT.

La sûreté de l'Etat a pour garantie principale les lois destinées à punir les attentats qui la mettraient en

péril. L'effet des lois pénales n'est pas moins d'atteindre les crimes commis que d'inspirer à ceux qui pourraient méditer de nouveaux crimes, une terreur salutaire. Les lois répressives ont pour complément nécessaire les mesures qui constituent plus spécialement la police publique, mesures dont le caractère est plus directement préventif et l'effet plus immédiat. Dans une société où règnent la justice et la modération, le législateur et le gouvernement se proposent surtout de prévenir le mal, afin d'épargner au pays des inquiétudes et à l'humanité la douleur de dresser des échafauds.

Maintenir l'ordre et empêcher les rébellions, les émeutes, les insurrections est donc le but de la police relative à la sûreté de l'Etat. Ces crimes peuvent être excités par les publications de la presse, préparés dans des réunions publiques ou secrètes, aidés par des communications qui déjoueraient l'activité du pouvoir, exécutés les armes à la main. Pour les prévenir, la loi a placé sous un régime exceptionnel la presse, les réunions, les correspondances télégraphiques, les armes et les munitions de guerre.

Les lois qui régissent la presse en atteignent d'abord les premiers instruments. Nul ne peut posséder des presses et en faire usage, qu'en vertu d'un brevet délivré par l'autorité publique. Des agents du Gouvernement, préposés à cet effet, reçoivent, au moment même de la publication, le dépôt de toute œuvre imprimée; le nom et l'adresse de l'imprimeur apparaissent sur chaque exemplaire. Les dispositions les plus restrictives atteignent la presse périodique. Des cautionnements

représentent à l'avance le montant des condamnations pécuniaires qui pourront être encourues ; un gérant en titre répond des infractions commises. Les articles de discussion doivent être signés de leur auteur. En vertu d'un décret récent, renouvelé de l'Empire et des premières années de la Restauration, le journal même ne peut paraître sans une autorisation du gouvernement et il peut en outre être supprimé administrativement, soit après des condamnations encourues, soit pour raison de sûreté publique.

Notre projet n'est point de discuter des lois qui se rapportent à un ordre d'idées étranger à l'administration proprement dite. Nous nous bornerons à une observation générale. A ne considérer que l'intérêt de la sûreté publique, on pourrait approuver toutes les mesures prises à l'égard de la presse. Mais c'est s'exposer à de graves erreurs de ne considérer les questions que sous un aspect, et un législateur éclairé doit se garder de cette aveugle préoccupation. La presse peut se rendre coupable de provocations dangereuses, elle peut devenir un artisan de troubles et un ferment de guerres civiles, mais elle est aussi la source la plus féconde des progrès de l'intelligence, la garantie la plus précieuse des droits des citoyens, et sa liberté est d'un tel prix qu'on a pu proposer, non sans raisons plausibles, de la conserver seule, comme pouvant au besoin tenir lieu de toutes les autres. Déclarer la presse inviolable, même dans ses écarts, serait exposer la tranquillité publique; mais, la placer sous le régime de l'arbitraire et du bon plaisir serait consacrer le despotisme.

Au régime de la presse se rattachent les mesures

relatives aux afficheurs et aux colporteurs. Aucune affiche, sauf bien entendu celles de l'autorité publique, ne peut contenir des nouvelles politiques ou traiter d'objets politiques. Un décret du 25 août 1852 exige, en outre, qu'un permis d'afficher soit donné par l'autorité municipale et, à Paris, par le préfet de police. L'intérêt fiscal qui a motivé ce décret ne réclamait point de telles mesures et aucun abus signalé ne rendait nécessaire l'abrogation de la loi qui dispensait d'autorisation les affiches. — La liberté reste encore à la profession d'afficheur. Quiconque veut exercer, même temporairement, cette profession est seulement tenu d'en faire préalablement la déclaration devant l'autorité municipale et d'indiquer son domicile. — On exige davantage des distributeurs ou colporteurs de livres et écrits. Une autorisation du préfet leur est nécessaire et elle peut toujours être retirée. Cette précaution, bien que restrictive de la liberté industrielle, s'explique aisément. L'autorité doit avoir toujours les yeux ouverts sur des hommes qui parcourent tous les points du territoire, pour y répandre des publications où trop souvent la morale et la raison ne sont pas moins outragées que les principes les plus sacrés de l'ordre et du respect dû aux lois. Il était juste d'ailleurs d'imposer aux distributeurs des prescriptions analogues à celles auxquelles sont soumis les libraires, dont l'industrie est si semblable, et qui ne peuvent eux-mêmes exercer leur profession qu'en vertu d'un brevet.

On sait les divers systèmes qui se sont succédé à l'égard des associations politiques. Toujours leur réveil

STANFORD LIBRARIES

droit de chaque département prenant ainsi sa source dans un besoin constaté, il semblait que l'arbitraire n'existerait plus.

Mais l'équilibre espéré n'a jamais pu être obtenu; tandis que le fonds commun demeurait stationnaire ou s'accroissait peu, les dépenses ne cessaient pas d'augmenter, soit en raison de besoins nouveaux et plus coûteux, soit par l'intérêt même des départements à s'attribuer, en étendant leurs dépenses ordinaires, en créant, par exemple, des routes départementales, une plus forte part du fonds commun. L'inconvénient du fonds commun, inconvénient réel mais qu'on a exagéré, était d'exciter les départements à faire des dépenses dont ils espéraient ainsi se couvrir, sans s'imposer de nouvelles charges. Par suite de ces combinaisons, le niveau des dépenses s'est constamment élevé au-dessus de celui des sommes que fournissait le fonds commun, et les conseils généraux, au lieu d'y trouver les ressources qu'ils en attendaient, se sont vus dans la nécessité de pourvoir au déficit de plusieurs services de la première section, à l'aide de prélèvements sur leurs centimes facultatifs, prélèvements qui se sont accrus d'année en année.

La pensée de la loi du 10 mai 1838 n'a donc pas pu se réaliser, et il est facile de comprendre que la distribution du fonds commun étant laissée au gouvernement, sans condition, sans règle, sans autre garantie qu'une publicité fugitive au Bulletin des lois et au Moniteur, des abus aient pu se commettre, et que surtout des réclamations plus vives encore que les abus n'avaient été graves, se soient fait entendre; c'est encore un exemple des conséquences inévitablement attachées

et perdre ainsi toute voie de recours. Mais les actions judiciaires, les offres de subvention, le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication offrent une telle importance, qu'il est difficile à cet égard de confier au conseil général le pouvoir dont on proposait de l'investir. Dans un procès à intenter ou à soutenir, peuvent se trouver engagés les droits du département, ses propriétés, l'intérêt des générations à venir dont on reconnaît que le conseil général ne saurait disposer; les subventions offertes ont besoin d'être appréciées dans leur objet, leur destination, leur solidité; enfin, les chemins vicinaux de grande communication peuvent avoir sur les communes, et même sur les relations du département avec les départements voisins, une influence qui permet peu d'en remettre au conseil général tout seul le classement et la direction; la loi du 2 mai 1836 lui a fait à cet égard une part suffisante; elle lui donne, en effet, le classement des chemins vicinaux, mais subordonnant sa délibération à l'initiative nécessaire du pouvoir central, elle ne l'appelle à statuer que sur la proposition du préfet.

Nous pensons en conséquence que la première catégorie introduite dans le projet de la commission législative ne devrait pas être admise. Les objets sur lesquels elle porte devraient entrer dans la seconde qui peut être maintenue sans inconvénient, bien qu'elle comprenne presque tout ce qui n'est, sous la loi actuelle, que matière de délibération pour le conseil général. En effet, quelle serait la conséquence de cette innovation? Le conseil général statue, il est vrai, mais le gouverne-

... de nature à pro-
... posées à ses désirs.
... part faite précé-
... augmenter celle
... faisait le con-
... En 1852, le dé-
... département du Nord
... de 213,724 fr.
... mêmes proportions
... rapporté au pre-
... attribué que
... par le gouverne-
... ment de la Corse qui y a
... aurait touché que 106,862 fr.
... 47,000 fr. au lieu de
... 96,000 fr. au lieu de
... pauvres n'auraient pas
... leur participation plus
... discrétionnaire-
... participation à ce second
... subordonnée à des conditions
... que pour les autres

... les risques que la répartition
... peut être soumise à des règles
... essence de dépendre de circonstan-
... échappent à toute con-
... cette répartition pourrait
... commission, comme on l'a souvent
... Si la commission était composée, par exem-
... de membres du Conseil d'État et de la Cour des
... ptes, elle offrirait des garanties qui ne se rencon-

juges les uns des autres sans le savoir; qu'ils pourront périr un jour l'un par l'autre : car l'Assemblée Nationale a déclaré qu'elle ferait servir de base à ses jugements des communications équivoques et surprises, qu'elle n'a pu se procurer que par un crime. »

Un autre ordre de mesures, établies en vue de la sûreté publique, se rapporte aux armes et à la poudre.

Les armes peuvent, par le criminel emploi qui en serait fait, porter atteinte à l'ordre, à la sécurité des citoyens, à la sûreté individuelle. Pour prévenir ce danger, un régime particulier est institué par les lois, relativement à la fabrication, à la vente, à l'importation ou à l'exportation des armes de guerre, à l'exercice de la profession d'armurier et au port d'armes.

Sous la dénomination d'armes de guerre, on désigne, par opposition aux armes de commerce, les armes blanches ou à feu, qui sont à l'usage des troupes françaises. Un modèle ou un calibre exclusivement affecté à ces armes, sert à les faire reconnaître. On n'en peut fabriquer que dans les manufactures de l'État, ou avec l'autorisation préalable du ministre de la guerre. La fabrication en est entourée de toutes les précautions réclamées par les intérêts de la défense publique, de la propriété nationale et de la sûreté privée. L'exportation des armes de guerre est interdite aux particuliers. Le gouvernement peut en ordonner la fourniture par les manufactures de l'État aux puissances étrangères qui en font la demande. L'importation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un ordre du ministre de la guerre. Nul ne peut posséder des armes de guerre. Il appartient à la loi seule ou au gouvernement d'en

[illegible] aussi diffi-
[illegible] dont il
[illegible] l'État au
[illegible] trouver dont
[illegible] respectifs, et ce
[illegible] spéciale, n'a pas
[illegible] reconnaître que le
[illegible] bien que
[illegible] réformes profondes;
[illegible] être traitée in-
[illegible]

[illegible] administrative du dépar-
[illegible] constituer une de ces
[illegible] nous avons parlé et qui
[illegible] politique sur des
[illegible] la poser seu-
[illegible] qui, pénétrés du
[illegible] repoussent toute
[illegible] faisant à ces préoc-
[illegible] de ceux qui cher-
[illegible] brusques révolutions
[illegible] pays a été si souvent
[illegible] pas les craintes des
[illegible] départements forts et doués
[illegible] pouvait être un péril pour
[illegible] Révolution, quand les anciennes
[illegible] par un simple article de loi,
[illegible] leurs souvenirs, de leurs traditions,
[illegible] former des états dans l'État.
[illegible] quels que fussent les change-
[illegible] que l'organisation départementale reçût, il n'y
[illegible] et il ne peut y avoir qu'une France, à la-

quelle ses enfants sont heureux d'appartenir et dont aucun ne songerait à se détacher. La Constituante conçut une grande pensée le jour où elle substitua les départements aux provinces, et elle l'exécuta avec résolution et courage; mais en cette occasion comme en beaucoup d'autres, les circonstances dominèrent l'Assemblée. C'est ce qui arrive souvent. Les principes abstraits ne jouent habituellement que le second rôle dans les résolutions législatives. Tout en admirant les travaux de l'Assemblée Constituante, il est permis de se demander aujourd'hui si elle n'a pas souvent dépassé le but pour mieux l'atteindre. Ainsi, la règle de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire a déjà reçu des modifications qui ne sont pas les dernières; ainsi, le principe de la liberté de l'industrie et du travail n'est pas non plus demeuré intact. En beaucoup de points, on s'est rapproché des institutions mêmes que l'Assemblée Constituante avait détruites. L'administration départementale appelle un semblable retour. Déjà de grands pas ont été faits dans cette voie, et il y a loin du département actuel à celui qui sortait des lois de 1789. Constituer aujourd'hui des pouvoirs locaux, pourvus de larges attributions, ne serait pas plus un rétablissement des anciennes provinces, que rendre aux tribunaux leur juridiction sur certains actes de l'administration ne serait un rétablissement des anciens parlements. On peut faire un utile mariage des vieilles institutions qui avaient leur raison d'être et répondaient à des besoins certains, et des institutions nouvelles qui leur inculqueraient un autre esprit. Ce qui offrait des périls il y a soixante ans, en serait exempt aujourd'hui.

confier ou d'en permettre la possession à certaines classes de citoyens et dans de certaines limites, par exemple aux gardes nationaux et aux gardes champêtres et forestiers, pour le service public.

La profession d'armurier est libre; on astreint seulement ceux qui l'exercent à tenir un registre paraphé par le maire, et arrêté tous les mois par ce magistrat, et à y inscrire l'espèce et la quantité d'armes qu'ils fabriquent, achètent ou vendent, avec les noms et domiciles des vendeurs et acquéreurs. Ils sont de plus soumis à toutes les mesures que leur imposent les réglements de police; c'est ainsi qu'à Paris, à plusieurs époques, il a été prescrit aux armuriers de ne conserver chez eux que des fusils démontés, et hors d'état d'être employés immédiatement. Les armes de commerce ne doivent jamais avoir le calibre de guerre; si leur calibre n'est pas au moins à deux millimètres au-dessus ou au-dessous de celui des armes de guerre, elles peuvent être regardées comme appartenant au gouvernement et sont sujettes à saisie. Le commerce des armes secrètes est interdit. On désigne ainsi « les poignards, les couteaux en forme de poignards, soit de poche, soit de fusils, de bayonnettes, les pistolets de poche, épées en bâtons, bâtons à ferrements, autres que ceux qui sont ferrés par le bout, et les autres armes offensives, cachées et secrètes. » (Déclaration du roi du 23 mars 1728 ; — ordonnance du 23 février 1837.)

Indépendamment de ces interdictions, la faculté de porter des armes a reçu plusieurs restrictions. Le port d'armes est interdit aux gens sans aveu, sans métier

TITRE DEUXIÈME.

LA POLICE (1).

police, si l'on n'enferme pas ce mot dans l'étroite
p souvent injurieuse signification que lui prête la
e des partis, est l'ordre même qui préside à une
é. La perfection qu'elle obtient est considérée
ıe l'attribut de la civilisation, et les plus grands
d'États sont illustres dans l'histoire pour avoir
; la nation dont le gouvernement leur était confié.
ıs un sens plus restreint, la police embrasse encore
e qui importe au bien-être habituel, à la sécurité,
ıous osions employer ce mot, au *comfort* du peu-
)n comprend combien son domaine est étendu et
lle foule d'intérêts elle touche. Confiée à des mains
et honnêtes, renfermée dans de justes bornes,
ɜt tutélaire et protectrice, elle veille sur la société
ıe une providence; exercée avec violence, livrée à
nême, dirigée dans des vues de parti, elle jette
ıble dans les esprits, sème la terreur et, complice
espotisme, lui prête une détestable assistance.
l'on voulait étudier la police dans tous les objets
e comprend, il faudrait passer en revue l'admi-

/. tome Ier, p. 47 et suivantes, et p. 317 et suivantes.

poudre destinée aux travaux publics et notamment aux travaux des mines.

Pour compléter cet aperçu, nous devons encore analyser en quelques mots les dispositions exceptionnelles relatives aux passeports, aux étrangers qui se trouvent en France, et aux villes de Paris et de Lyon.

Les passeports ont été institués autant pour la sûreté personnelle de ceux qui les obtiennent, que pour la sécurité de la société; ils ont pour objet d'assurer l'identité de celui qui les possède; comme la faculté de voyager est de droit naturel, ils ne peuvent être refusés qu'aux individus en butte à des poursuites criminelles. Ils désignent le lieu où le citoyen désire se rendre. Tout acte de l'autorité portant refus de délivrer un passeport, et de le délivrer pour le lieu indiqué, constituerait un excès de pouvoirs. Le passeport délivré à un indigent lui donne droit à un secours de route de 15 centimes par lieue, mais le passeport de cette espèce peut être refusé, et fixe l'itinéraire qui doit être suivi; la raison de cette différence se comprend aisément. L'impôt qui ne néglige aucune source de produits s'est attaché aux passeports. Un droit de 2 fr. pour l'intérieur et de 10 fr. pour l'étranger est perçu sur chaque passeport; ce droit est aujourd'hui exorbitant à l'égard de ceux qui sont délivrés pour l'étranger. Il est si peu conciliable avec la facilité actuelle des communications que le gouvernement, dans certaines occasions, notamment lors de l'exposition de Londres, a dû renoncer provisoirement à le réclamer, et se borner à donner des passes temporaires.

Une législation spéciale est appliquée aux étrangers

résidant ou voyageant en France. Trop souvent on les a vus prendre part aux désordres qui ont troublé la paix publique; ils n'offrent point les mêmes garanties matérielles, personnelles et morales que les nationaux, et ne peuvent invoquer les droits attachés à la qualité de Français. Aussi, à toutes les époques, on a laissé au gouvernement le pouvoir de les expulser du territoire. Pendant longtemps ce pouvoir n'était admis qu'à titre exceptionnel et temporaire. Une loi du 3 décembre 1849 le consacre d'une manière définitive et permanente.

En considération des périls attachés à la réunion d'un grand nombre d'habitants et particulièrement d'ouvriers sur un même point, la loi a récemment (3 juillet 1852) adopté une mesure qui n'avait pas encore été légalement autorisée. Le séjour du département de la Seine et des communes formant l'agglomération Lyonnaise peut être interdit temporairement aux individus que le défaut de moyens d'existence ou certaines condamnations subies pour rébellion, mendicité, vagabondage ou coalition d'ouvriers, permettent de considérer comme des artisans habituels de désordre.

Tel est l'ensemble des principales lois qui ont pour objet de garantir la sûreté de l'Etat; les troubles répétés dont la France a été le théâtre, trop souvent sanglant, les ont successivement provoquées. La plupart sont nécessaires, mais il en est qu'on peut accuser de dépasser le but. Un gouvernement modéré peut seul les empêcher de dégénérer en instruments d'oppression. Appliquées à outrance, elles auraient pour résultat de détruire nos libertés les plus chères. On peut dire

droit de chaque département prenant ainsi sa source dans un besoin constaté, il semblait que l'arbitraire n'existerait plus.

Mais l'équilibre espéré n'a jamais pu être obtenu; tandis que le fonds commun demeurait stationnaire ou s'accroissait peu, les dépenses ne cessaient pas d'augmenter, soit en raison de besoins nouveaux et plus coûteux, soit par l'intérêt même des départements à s'attribuer, en étendant leurs dépenses ordinaires, en créant, par exemple, des routes départementales, une plus forte part du fonds commun. L'inconvénient du fonds commun, inconvénient réel mais qu'on a exagéré, était d'exciter les départements à faire des dépenses dont ils espéraient ainsi se couvrir, sans s'imposer de nouvelles charges. Par suite de ces combinaisons, le niveau des dépenses s'est constamment élevé au-dessus de celui des sommes que fournissait le fonds commun, et les conseils généraux, au lieu d'y trouver les ressources qu'ils en attendaient, se sont vus dans la nécessité de pourvoir au déficit de plusieurs services de la première section, à l'aide de prélèvements sur leurs centimes facultatifs, prélèvements qui se sont accrus d'année en année.

La pensée de la loi du 10 mai 1838 n'a donc pas pu se réaliser, et il est facile de comprendre que la distribution du fonds commun étant laissée au gouvernement, sans condition, sans règle, sans autre garantie qu'une publicité fugitive au Bulletin des lois et au Moniteur, des abus aient pu se commettre, et que surtout des réclamations plus vives encore que les abus n'avaient été graves, se soient fait entendre; c'est encore un exemple des conséquences inévitablement attachées

CHAPITRE II.

POLICE RELATIVE A LA PROTECTION DES PERSONNES.

La protection des personnes, comme la sûreté de l'Etat, trouve sa principale garantie dans les lois qui punissent de peines, proportionnées à la gravité des faits, les attentats dirigés contre un citoyen, et même les actes involontaires de négligence ou d'imprudence qui ont occasionné la mort ou des blessures. Mais la loi française ne s'est pas contentée de ces mesures répressives, et elle a organisé tout un système de précautions qui atteste la plus louable sollicitude. Si l'on peut trouver quelques-unes de ces précautions excessives, on ne se sent pas le courage de blâmer des mesures inspirées par une sainte sollicitude pour la vie de l'homme et qui forment avec le régime suivi en d'autres pays, et notamment aux Etats-Unis, un contraste dont la France doit s'honorer.

Il serait bien difficile de réunir toutes les dispositions des lois ou réglements qui se rapportent à cet ordre d'intérêts ; elles sont aussi nombreuses que détaillées. Nous nous bornerons à indiquer les principales et à en exposer l'objet général.

Pour faire connaître ces dispositions dans leur ensemble, on peut considérer le citoyen dans l'intérieur de sa famille, dans la cité qu'il habite, dans les voyages qui le font recourir aux divers moyens de transport.

Dans l'intérieur de sa famille, le citoyen doit se protéger lui-même, et le respect du foyer domestique s'op-

[illegible] à se préserver du [illegible] pouvoir public. Mais [illegible] par l'introduc- [illegible] a pourvu. [illegible] au commerce de ces [illegible] préalable, et à [illegible] établies avec [illegible] vénéneuses ne [illegible] désignées et pour des [illegible] conserver le nom [illegible] de satisfaire [illegible] par des examens [illegible] les poisons que sur [illegible] des remèdes se- [illegible] composition n'est [illegible] Une surveil- [illegible] marchés : certains [illegible] de mort en sont [illegible] troublé par la [illegible] imploreraient sa [illegible] arme à la main; [illegible] à domicile [illegible] Des aliénés que le [illegible] retient plus, pour- [illegible] les maisons privées; [illegible] les personnes, peu- [illegible] administrative. Des hospi- [illegible] infortunés, et chaque [illegible] avec le concours des [illegible] de ce genre. Enfin, l'é- [illegible] a fixé sa demeure peut ne

pas présenter une solidité suffisante. L'administration a le droit d'en ordonner la démolition.

Une protection analogue suit le citoyen hors de sa demeure. La démolition des bâtiments en ruine défend en même temps que leurs habitants ceux que leur chute pourrait écraser ou blesser au passage. On surveille et l'on peut aujourd'hui faire fermer les lieux mal famés qui serviraient de refuge aux malfaiteurs. Si la police se voit obligée de tolérer certaines maisons, honteux asiles du libertinage, elle leur assigne un lieu spécial et les soumet au régime le plus sévère. Les établissements qui pourraient occasionner des explosions ne se forment qu'en vertu d'une autorisation particulière, comme nous le verrons bientôt.

C'est surtout dans les précautions prises à l'égard des divers moyens de transport que se fait remarquer la sollicitude des lois. Les wagons des chemins de fer, les bateaux à vapeur et les voitures publiques ne peuvent recevoir le public qu'après avoir été l'objet de visites et de vérifications répétées. Les réglements fixent le nombre des voyageurs qui peuvent être admis, ordonnent l'épreuve des machines à vapeur, déterminent la hauteur et les dimensions des voitures de terre, le poids du chargement et le mode suivant lequel il sera effectué. Des visites périodiques constatent l'état de conservation ou de détérioration des divers véhicules. L'ensemble de ces dispositions, conseillées successivement par l'expérience et qu'il serait trop long de retracer, atteste l'inquiète préoccupation de la loi à l'égard des personnes. Dans un grand nombre de cas, des autorisations préalables sont exigées; mais, sans parler des

ıtions exigées par l'intérêt de la santé publi-

is indépendamment des mesures diverses que ré-
l'état particulier de chaque commune, il est des
sités tellement générales que la loi ou les règle-
d'administration publique ont dû s'en occuper.
ys tout entier éprouvant les mêmes besoins, il
lu devoir du législateur ou de l'administration de
ire des dispositions applicables à toutes les par-
ı territoire. A cet ordre de mesures appartien-
elles qui concernent, dans les communes rurales,
ırs d'eau et les desséchements, et, dans toutes
mmunes, mais principalement dans les villes,
qui sont relatives aux établissements insalubres
ommodes et aux logements insalubres. Essayons
résenter l'analyse.

propriétaires riverains des cours d'eau non na-
es ni flottables, sont tenus d'en opérer le curage,
mément aux réglements et aux usages locaux.
ét de l'agriculture et celui de la propriété s'accor-
avec l'intérêt de la salubrité pour rendre cette
ion nécessaire. Les frais du curage sont répar-
e les ayants droit, en proportion de leur intérêt,
evoir de l'administration est de veiller avec soin
mplissement d'un devoir si essentiel, et de faire
'office les travaux que les propriétaires refuse-
ou négligeraient d'effectuer eux-mêmes.

marais nuisent à la salubrité de l'air par les
s pestilentielles qui se dégagent sans cesse de
eaux croupissantes; ils causent des maladies
euses et portent ainsi les plus graves atteintes

[illegible] éval
[illegible] et
[illegible] partagée da
[illegible] par l'acte de concessio

ement, sa part dans la plus-value ne peut excé-
es dépenses qu'il a faites. Telle est l'économie gé-
le de la loi sur les desséchements, loi dont l'exé-
n a soulevé d'innombrables difficultés, qui, sans
faire les propriétaires, a découragé les entrepre-
s, et que depuis longtemps on étudie, dans les
eils du gouvernement et dans les assemblées, pour
réparer la réforme. Il est peu de questions qui
nt une aussi grande importance, car on calcule
n France 800,000 hectares de terre sont enfouis
les eaux, au grand dommage de la salubrité pu-
ıe et de l'agriculture; mais il est aussi peu de lois
engagent des problèmes plus délicats, par la né-
té de concilier les droits de la propriété avec les
s prétentions des entrepreneurs qui la transfor-
t et lui attribuent une valeur nouvelle.

ı législation relative aux « établissements dange-
, insalubres et incommodes, » se rapporte, ainsi
le prouve cette dénomination, à la fois à la sûreté,
salubrité et au bien-être des citoyens. La plupart
mesures prescrites en vue de l'utilité publique et
onstituent l'ensemble des lois de police, présentent
un caractère mixte; et si, pour les exposer avec
é et dans un ordre logique, il est souvent néces-
d'en former des catégories distinctes, cette clas-
ıtion n'est jamais rigoureuse. Comme le but prin-
. des dispositions dont nous allons parler est la
brité publique, nous avons cru devoir les placer
mais il est à peine besoin de faire remarquer que
liverses matières qui composent le domaine de la
ce ne sont ainsi classées qu'en raison de leur ca-

[illegible]

[illegible] pour les [illegible] sur lequel re- [illegible] dangereux, in- [illegible]

[illegible] dispositions qui [illegible] l'exception : d'où [illegible] de la loi ne [illegible] spéciale- [illegible] qui n'ont pas [illegible] sous l'empire [illegible] classement est-il [illegible] législation, un simple [illegible] publique suffit. Cette lé- [illegible] pour base un décret rendu par [illegible] 1810, à l'époque où il avait [illegible] législative. Une première liste des établissements [illegible] par le régime exceptionnel est [illegible] à ce décret, et depuis on a cru pouvoir, dans la [illegible]rme, ajouter successivement à la liste tous les [illegible]ments qui ont paru devoir être soumis au

vernement, sa part dans la plus-value ne peut excéder les dépenses qu'il a faites. Telle est l'économie générale de la loi sur les desséchements, loi dont l'exécution a soulevé d'innombrables difficultés, qui, sans satisfaire les propriétaires, a découragé les entrepreneurs, et que depuis longtemps on étudie, dans les conseils du gouvernement et dans les assemblées, pour en préparer la réforme. Il est peu de questions qui offrent une aussi grande importance, car on calcule qu'en France 800,000 hectares de terre sont enfouis sous les eaux, au grand dommage de la salubrité publique et de l'agriculture; mais il est aussi peu de lois qui engagent des problèmes plus délicats, par la nécessité de concilier les droits de la propriété avec les justes prétentions des entrepreneurs qui la transforment et lui attribuent une valeur nouvelle.

La législation relative aux « établissements dangereux, insalubres et incommodes, » se rapporte, ainsi que le prouve cette dénomination, à la fois à la sûreté, à la salubrité et au bien-être des citoyens. La plupart des mesures prescrites en vue de l'utilité publique et qui constituent l'ensemble des lois de police, présentent ainsi un caractère mixte; et si, pour les exposer avec clarté et dans un ordre logique, il est souvent nécessaire d'en former des catégories distinctes, cette classification n'est jamais rigoureuse. Comme le but principal des dispositions dont nous allons parler est la salubrité publique, nous avons cru devoir les placer ici; mais il est à peine besoin de faire remarquer que les diverses matières qui composent le domaine de la police ne sont ainsi classées qu'en raison de leur ca-

qu'elles font naître deux devoirs : le premier est de s'y soumettre, tant qu'elles existent ; le second est d'en préparer la réforme ou l'atténuation par le développement de l'esprit de concorde et du sentiment de respect envers la loi. Contractons tous, dans quelque sphère que le sort nous ait placés, l'habitude de ne poursuivre que par les voies légales et pacifiques, l'amélioration des lois, les progrès de la liberté, la conquête des garanties politiques, et par la seule force des choses toutes ces mesures restrictives disparaîtront ou tomberont en désuétude. La nation entière cessera d'être placée en quelque sorte sous le régime de l'état de siége.

En présence des lois qui viennent d'être énumérées, on ne peut reporter sa pensée, sans une douloureuse envie, et, si nous osions le dire, sans humiliation, vers l'heureuse Angleterre où ces entraves sont inconnues. La presse affranchie, le droit de réunion consacré, les industries dégagées du régime des autorisations, les passeports ignorés, chacun, sauf des jours d'exception dont le terme est rigoureusement marqué, admis, étranger ou indigène, à se rendre où il lui plaît et sentant qu'il foule le sol d'une nation libre. Quelle noble condition pour un peuple ! mais n'en est-il pas digne celui qui courbe la tête avec respect devant le simple bâton du constable, qui se montre aussi zélé pour les réformes qu'ennemi des révolutions, et qui, lorsqu'il fait entendre ses hourras à la reine, salue en elle, non la dispensatrice des places, des secours et des honneurs, mais la gardienne de ses libertés, de ses droits, de sa grandeur et de son indépendance !

CHAPITRE II.

POLICE RELATIVE A LA PROTECTION DES PERSONNES.

La protection des personnes, comme la sûreté de l'Etat, trouve sa principale garantie dans les lois qui punissent de peines, proportionnées à la gravité des faits, les attentats dirigés contre un citoyen, et même les actes involontaires de négligence ou d'imprudence qui ont occasionné la mort ou des blessures. Mais la loi française ne s'est pas contentée de ces mesures répressives, et elle a organisé tout un système de précautions qui atteste la plus louable sollicitude. Si l'on peut trouver quelques-unes de ces précautions excessives, on ne se sent pas le courage de blâmer des mesures inspirées par une sainte sollicitude pour la vie de l'homme et qui forment avec le régime suivi en d'autres pays, et notamment aux Etats-Unis, un contraste dont la France doit s'honorer.

Il serait bien difficile de réunir toutes les dispositions des lois ou réglements qui se rapportent à cet ordre d'intérêts; elles sont aussi nombreuses que détaillées. Nous nous bornerons à indiquer les principales et à en exposer l'objet général.

Pour faire connaître ces dispositions dans leur ensemble, on peut considérer le citoyen dans l'intérieur de sa famille, dans la cité qu'il habite, dans les voyages qui le font recourir aux divers moyens de transport.

Dans l'intérieur de sa famille, le citoyen doit se protéger lui-même, et le respect du foyer domestique s'op-

pose aux mesures qui tendraient à le préserver du péril, à l'aide de l'intervention du pouvoir public. Mais sa vie, sa santé peuvent être menacées par l'introduction de substances vénéneuses, et la loi y a pourvu. Quiconque se propose de se livrer au commerce de ces substances est tenu à une déclaration préalable, et à l'observation de précautions que la loi a établies avec un soin attentif. La vente des substances vénéneuses ne peut être faite qu'à des personnes désignées et pour des emplois déterminés. Un registre doit conserver le nom des acheteurs. Les pharmaciens sont tenus de satisfaire à des conditions d'aptitude constatées par des examens et ne peuvent à leur tour délivrer des poisons que sur l'ordonnance d'un médecin. La vente des remèdes secrets, c'est-à-dire de ceux dont la composition n'est pas connue, est formellement interdite. Une surveillance constante s'exerce dans les marchés ; certains produits qui recéleraient des germes de mort en sont exclus. Le citoyen pourrait encore être troublé par la visite de mendiants importuns, qui imploreraient sa charité, la menace à la bouche ou une arme à la main; des peines spéciales atteignent la mendicité à domicile et celle qui a recours à la violence. Des aliénés que le sentiment de la responsabilité ne retient plus, pourraient également s'introduire dans les maisons privées; ceux dont l'état de fureur menace les personnes, peuvent être enfermés par voie administrative. Des hospices spéciaux sont affectés à ces infortunés, et chaque département est tenu d'entretenir, avec le concours des communes, un établissement de ce genre. Enfin, l'édifice même où le citoyen a fixé sa demeure peut ne

pas présenter une solidité suffisante. L'administration a le droit d'en ordonner la démolition.

Une protection analogue suit le citoyen hors de sa demeure. La démolition des bâtiments en ruine défend en même temps que leurs habitants ceux que leur chute pourrait écraser ou blesser au passage. On surveille et l'on peut aujourd'hui faire fermer les lieux mal famés qui serviraient de refuge aux malfaiteurs. Si la police se voit obligée de tolérer certaines maisons, honteux asiles du libertinage, elle leur assigne un lieu spécial et les soumet au régime le plus sévère. Les établissements qui pourraient occasionner des explosions ne se forment qu'en vertu d'une autorisation particulière, comme nous le verrons bientôt.

C'est surtout dans les précautions prises à l'égard des divers moyens de transport que se fait remarquer la sollicitude des lois. Les wagons des chemins de fer, les bateaux à vapeur et les voitures publiques ne peuvent recevoir le public qu'après avoir été l'objet de visites et de vérifications répétées. Les réglements fixent le nombre des voyageurs qui peuvent être admis, ordonnent l'épreuve des machines à vapeur, déterminent la hauteur et les dimensions des voitures de terre, le poids du chargement et le mode suivant lequel il sera effectué. Des visites périodiques constatent l'état de conservation ou de détérioration des divers véhicules. L'ensemble de ces dispositions, conseillées successivement par l'expérience et qu'il serait trop long de retracer, atteste l'inquiète préoccupation de la loi à l'égard des personnes. Dans un grand nombre de cas, des autorisations préalables sont exigées; mais, sans parler des

considérations de sûreté qui justifient ce régime, il convient de remarquer qu'il n'atteint que les instruments de l'industrie et point l'industrie elle-même. Nul n'a besoin de la permission de l'autorité pour exercer la profession de voiturier ou d'entrepreneur de transports, et le régime préventif appliqué seulement à des objets matériels, éclairé par des constatations de fait et par l'avis de commissions, ne donne pas lieu aux objections qu'il soulève quand il s'exerce à l'égard des personnes, qu'il repose sur des appréciations entièrement discrétionnaires, et n'admet ni contradiction ni contrôle.

CHAPITRE III.

POLICE RELATIVE A LA SALUBRITÉ.

Les mesures de salubrité sont principalement du ressort de l'autorité municipale; elles dépendent tellement des lieux et des circonstances et comportent une si grande variété, que la loi doit presque toujours s'en remettre au pouvoir le mieux placé pour connaître les besoins publics et pour discerner les meilleurs moyens d'y satisfaire. C'est donc à l'autorité municipale qu'il appartient de faire disparaître toutes les causes d'insalubrité, d'assurer le libre écoulement des eaux, de régler les conditions auxquelles seront assujettis les fosses, les dépôts d'immondices, etc. C'est elle qui, en faisant construire des abattoirs, interdit les tueries particulières, qui surveille les marchés, qui élève des fontaines, qui prescrit enfin toutes les

précautions exigées par l'intérêt de la santé publique.

Mais indépendamment des mesures diverses que réclame l'état particulier de chaque commune, il est des nécessités tellement générales que la loi ou les règlements d'administration publique ont dû s'en occuper. Le pays tout entier éprouvant les mêmes besoins, il était du devoir du législateur ou de l'administration de prescrire des dispositions applicables à toutes les parties du territoire. A cet ordre de mesures appartiennent celles qui concernent, dans les communes rurales, les cours d'eau et les desséchements, et, dans toutes les communes, mais principalement dans les villes, celles qui sont relatives aux établissements insalubres ou incommodes et aux logements insalubres. Essayons d'en présenter l'analyse.

Les propriétaires riverains des cours d'eau non navigables ni flottables, sont tenus d'en opérer le curage, conformément aux réglements et aux usages locaux. L'intérêt de l'agriculture et celui de la propriété s'accordaient avec l'intérêt de la salubrité pour rendre cette obligation nécessaire. Les frais du curage sont répartis entre les ayants droit, en proportion de leur intérêt, et le devoir de l'administration est de veiller avec soin à l'accomplissement d'un devoir si essentiel, et de faire faire d'office les travaux que les propriétaires refuseraient ou négligeraient d'effectuer eux-mêmes.

Les marais nuisent à la salubrité de l'air par les vapeurs pestilentielles qui se dégagent sans cesse de leurs eaux croupissantes; ils causent des maladies dangereuses et portent ainsi les plus graves atteintes

à la santé publique. L'agriculture est en outre privée de terrains très-considérables, intérêt qui pourrait ne pas suffire pour motiver les mesures ordonnées par la loi, mais qui en prouve d'autant plus la légitimité.

Il y a donc utilité publique à ce que les desséchements aient lieu. Mais le plus souvent le nombre des propriétaires à qui un marais appartient par portions, leur mauvaise volonté, leur insouciance, le défaut d'accord, l'absence des capitaux nécessaires créent des obstacles qui ne peuvent être aplanis que par le pouvoir public. L'administration intervient et a le droit d'ordonner les desséchements «qu'elle croit utiles ou nécessaires.» Les desséchements sont exécutés par l'État ou par des concessionnaires. Les propriétaires de marais obtiennent toujours la préférence, s'ils acceptent les conditions de la concession. Dans le cas contraire, la concession a lieu en faveur des entrepreneurs dont la soumission est jugée la plus avantageuse par le gouvernement; à conditions égales, les soumissions faites par des communes propriétaires, ou par un certain nombre de propriétaires réunis, sont préférées. Il est formé un syndicat entre les intéressés, à l'effet de nommer des experts. Les terrains des marais sont évalués avant, puis après les travaux de desséchement, et la plus-value résultant de ces travaux est partagée dans les proportions déterminées par l'acte de concession. Les propriétaires se libèrent de l'indemnité mise à leur charge par l'abandon d'une portion relative du fonds, évaluée sur le pied de la dernière estimation, ou, s'ils le préfèrent, par la constitution d'une rente sur le pied de 4 p. 0/0. Si le desséchement a été exécuté par le gou-

vernement, sa part dans la plus-value ne peut excéder les dépenses qu'il a faites. Telle est l'économie générale de la loi sur les desséchements, loi dont l'exécution a soulevé d'innombrables difficultés, qui, sans satisfaire les propriétaires, a découragé les entrepreneurs, et que depuis longtemps on étudie, dans les conseils du gouvernement et dans les assemblées, pour en préparer la réforme. Il est peu de questions qui offrent une aussi grande importance, car on calcule qu'en France 800,000 hectares de terre sont enfouis sous les eaux, au grand dommage de la salubrité publique et de l'agriculture; mais il est aussi peu de lois qui engagent des problèmes plus délicats, par la nécessité de concilier les droits de la propriété avec les justes prétentions des entrepreneurs qui la transforment et lui attribuent une valeur nouvelle.

La législation relative aux « établissements dangereux, insalubres et incommodes, » se rapporte, ainsi que le prouve cette dénomination, à la fois à la sûreté, à la salubrité et au bien-être des citoyens. La plupart des mesures prescrites en vue de l'utilité publique et qui constituent l'ensemble des lois de police, présentent ainsi un caractère mixte; et si, pour les exposer avec clarté et dans un ordre logique, il est souvent nécessaire d'en former des catégories distinctes, cette classification n'est jamais rigoureuse. Comme le but principal des dispositions dont nous allons parler est la salubrité publique, nous avons cru devoir les placer ici; mais il est à peine besoin de faire remarquer que les diverses matières qui composent le domaine de la police ne sont ainsi classées qu'en raison de leur ca-

ractère dominant, et n'en conservent pas moins leurs traits presque toujours complexes.

Certains établissements industriels sont de nature à altérer ou à incommoder la santé des hommes et des animaux domestiques, à compromettre la sûreté des habitations, à nuire aux récoltes et aux fruits de la terre ou aux productions artificielles. « Il est de première nécessité, disait l'Institut consulté en l'an XIII par le gouvernement, qu'on pose des limites dans lesquelles le manufacturier puisse exercer son industrie sûrement et librement, et qui garantissent au propriétaire voisin qu'il n'y a danger, ni pour sa santé, ni pour les produits de son sol. » Tel est le principe sur lequel repose la loi relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

La liberté du travail est la règle ; les dispositions qui y portent atteinte ne peuvent être que l'exception ; d'où il suit d'abord que les mesures restrictives de la loi ne peuvent s'appliquer qu'à des établissements spécialement classés à cet effet, et que tous ceux qui n'ont pas été l'objet de cette désignation, restent sous l'empire du droit commun. Mais comment le classement est-il ordonné? Dans l'état actuel de la législation, un simple réglement d'administration publique suffit. Cette législation, en effet, a pour base un décret rendu par l'Empereur le 15 octobre 1810, à l'époque où il avait usurpé la puissance législative. Une première liste des établissements atteints par le régime exceptionnel est annexée à ce décret, et depuis on a cru pouvoir, dans la même forme, ajouter successivement à la liste tous les établissements qui ont paru devoir être soumis au

même régime. Il semble toutefois que la loi seule devrait placer les industries sous des entraves parfois très-onéreuses.

Il est formé trois classes des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et ces trois classes se rapportent à peu près à ces diverses dénominations.

La première comprend les établissements qui doivent être éloignés des habitations. Ils ne peuvent se former qu'en vertu d'une autorisation donnée par le chef de l'Etat, en Conseil d'Etat, après affiches, information *de commodo et incommodo* et avis des hommes de l'art, des conseils de salubrité et des autorités locales.

Dans la seconde classe sont placés les manufactures et ateliers « pour qui l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. » L'autorisation est accordée par le préfet, après l'accomplissement des mêmes formalités que celles qui sont exigées pour la première classe. L'arrêté du préfet, par une de ces anomalies que nous avons déjà signalées (1), peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

De la troisième classe dépendent les établissements qui peuvent, dans tous les cas, être placés sans inconvénient auprès des habitations, mais qui doivent rester

(1) V. t. Ier, p. 128.

soumis à la surveillance de l'administration. On recueille les mêmes avis que pour les établissements des deux premières classes, mais sans affiches, ni enquête. L'autorisation est accordée à Paris par le préfet de police, et dans les départements par le sous-préfet, qu'une ordonnance du 14 janvier 1815 a fort irrégulièrement substitué au maire, désigné par le décret de 1810. En cas d'opposition, le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat.

L'autorisation peut, si les conditions ne sont pas remplies, être retirée dans des formes peu différentes de celles qui ont été suivies pour l'accorder.

Quels sont à l'égard des voisins les effets de l'autorisation? Si les voisins éprouvent un dommage, peuvent-ils réclamer des indemnités? L'affirmative n'est pas douteuse. Mais le Conseil d'État a décidé que ces indemnités ne pouvaient être accordées que pour le dommage matériel occasionné par l'établissement autorisé, et point pour la dépréciation ou moins-value qui résulterait de ce voisinage. La Cour de Cassation a jugé au contraire que le droit à une indemnité était ouvert dans tous les cas, et son opinion nous paraît la plus conforme à la logique et aux règles de l'équité.

Nous avons présenté ces détails un peu longs pour montrer combien la législation relative aux établissements insalubres est confuse et incohérente. Elle crée des compétences exceptionnelles, confond le contentieux avec l'administration pure, et, après avoir soulevé des difficultés qui touchent aux droits mêmes de la propriété, elle les laisse indécises; mais ce sont les

moindres objections qui peuvent lui être faites. Il en est une qui domine toutes les autres, et nous devons au moins l'indiquer.

Si l'autorisation accordée aux établissements insalubres les mettait à l'abri du recours des propriétaires voisins, on en comprendrait l'utilité. Mais la loi ne pouvait pas consacrer une immunité si exorbitante ; par conséquent, en cas de dommage causé à autrui, le propriétaire est tenu à des réparations. Il ne jouit donc pas de la sûreté et de la liberté que l'Institut, dans l'avis de l'an XIII, voulait lui donner. Les nombreux procès engagés à l'occasion des établissements classés, prouvent en outre que les voisins n'obtiennent pas non plus les garanties qu'on leur promettait. On se demande quelle est en cet état l'utilité de l'autorisation. L'établissement ne cause-t-il aucun dommage, quel besoin de l'autoriser? Nuit-il aux voisins? Pourquoi ne pas s'en rapporter à ceux-ci, qui pourront obtenir des tribunaux les indemnités légitimes, indemnités dont l'effet nécessaire sera d'empêcher les établissements qui, trop dommageables pour les propriétés voisines, seraient interdits par l'administration, ou de contraindre les autres à s'imposer d'eux-mêmes les conditions qu'elle leur dicterait?

L'inconvénient du régime actuel est d'apporter des entraves à l'industrie, de tromper les voisins qui pensent souvent que l'autorisation donnée à l'établissement les prive du recours en indemnité, et d'immiscer l'administration dans des intérêts privés.

On peut opposer à la législation française sur cette matière celle de plusieurs pays où l'industrie n'est pas

moins développée, ni la propriété moins protégée, et où la loi ne contient aucune disposition du même genre. L'industriel et le propriétaire usent chacun de leur droit, sous la condition commune à tous les pays, parce qu'elle est de droit naturel, de ne point nuire à autrui ; en cas de contestation, les tribunaux prononcent. Ce système est bien plus simple et bien mieux approprié aux besoins divers qu'il a pour résultat d'accorder.

Quelques objections du même genre pourraient être dirigées contre la loi récente (13 avril 1850) qui a été rendue pour l'assainissement des logements insalubres; mais des considérations d'humanité et la gravité des faits douloureux qui l'ont rendue nécessaire, suffisent à la justifier.

L'état déplorable d'un grand nombre de logements occupés par la majeure partie des pauvres et des ouvriers, surtout dans les villes industrielles, avait depuis longtemps préoccupé l'opinion publique et servi de texte à des plaintes si fondées, que l'esprit de parti lui-même pouvait à peine les exagérer. Des malheureux étaient entassés dans des maisons garnies où les lois de la salubrité n'étaient pas moins offensées que celles de la décence et des mœurs. Dans les logements ordinaires, des caves malsaines, des chambres où l'air même manquait, étaient affectées à l'habitation des hommes. D'indignes spéculateurs tiraient loyer des espaces les plus étroits, les moins disposés pour recevoir les familles entières qui s'y abritaient. L'abus était cruel, et l'humanité sollicitait un remède immédiat.

est certains travaux auxquels ils apportent une aptitude spéciale. Le salaire qu'ils exigent est peu élevé ; des familles pauvres, condamnées à la plus chétive existence, trouvent dans ce salaire, bien que modique, une ressource précieuse. Il est bon d'ailleurs que l'homme, surtout quand sa vie doit être vouée au travail, en contracte de bonne heure l'habitude, et l'oisiveté n'est pas plus salutaire à l'enfance qu'à la jeunesse et à l'âge mûr. Le travail des enfants est donc une nécessité pour l'industrie, un secours pour leurs familles, une garantie pour eux-mêmes. La loi ne saurait l'interdire, et elle le laisse libre pour celui qui le prête comme pour celui qui l'emprunte. Mais le labeur imposé à ces bras encore tendres a des limites indiquées par la nature. En vain le père, en vertu de son autorité, prétendrait dépasser ou seulement poser lui-même ces limites ; la puissance du père expire à l'instant où la voix de l'humanité se fait entendre. La société ne peut permettre que les générations qui s'élèvent soient flétries avant l'âge, et l'industrie elle-même est intéressée à ce que les forces qui doivent un jour la féconder, ne soient pas, pour ainsi dire, étouffées dans leur germe. La loi intervient donc pour mesurer le temps pendant lequel les enfants pourront être employés dans les manufactures, pour leur assurer le repos de la nuit et le loisir des dimanches et des fêtes. Elle fait plus ; elle exige que l'école leur soit ouverte aussi bien que la manufacture, plaçant au même rang, par une généreuse association, leur intelligence et leur santé.

Un stérile et ingrat avenir est réservé trop souvent

interdire provisoirement la location pour l'habitation. L'interdiction absolue peut être prononcée par le conseil de préfecture.

Telles sont les principales dispositions de cette loi qui nous paraît avoir concilié avec sagesse et discernement les divers intérêts qu'elle était appelée à régler, et qui a le mérite de s'adresser non au gouvernement, mais au pouvoir municipal.

C'est ainsi que nos lois veillent sur la salubrité publique. Dans les campagnes, le curage des cours d'eau et les desséchements; partout, et particulièrement dans les villes, les mesures relatives aux établissements dangereux, insalubres et incommodes et aux logements insalubres, sont les principaux monuments de leur sollicitude; le reste, comme nous l'avons dit, est presque exclusivement du ressort de l'autorité municipale, investie à cet égard de pouvoirs étendus, dans l'exercice desquels l'autorité judiciaire, appelée à donner une sanction aux arrêtés rendus, lui a toujours prêté une assistance éclairée.

CHAPITRE IV.

POLICE RELATIVE A L'INDUSTRIE.

L'industrie, dans ses rapports avec les lois qui la régissent, comprend deux éléments distincts: les agents et les produits du travail, ou les ouvriers et leurs œuvres. Considérons-les séparément.

L'industrie a besoin des enfants pour auxiliaires. Il

de l'autre envers ceux qui auraient précédemment employé le même ouvrier, et le travailleur qui s'en est muni marche la tête levée et ne redoute ni soupçons, ni reproches. Une loi du 24 mai 1851 a été rendue pour mettre un terme à quelques abus que le livret avait engendrés; des maîtres refusaient d'en faire la remise quand, par suite d'avances, ils étaient devenus créanciers, et ils tenaient ainsi l'ouvrier dans une dépendance dont la durée se perpétuait, à l'aide de prêts toujours supérieurs au travail effectué. La loi nouvelle règle les cas où l'ouvrier a le droit d'exiger la remise de son livret, ainsi que ceux où le maître a le droit de la refuser, et elle dispose notamment que les avances ne sont remboursables, au moyen de la retenue, que jusqu'à concurrence de trente francs.

Le législateur, sans intervenir dans les conventions privées, se plaît à protéger l'ouvrier contre les surprises auxquelles l'exposent sa faiblesse et son ignorance. C'est ainsi qu'une loi du 7 mars 1850 a pris des mesures pour constater avec certitude les conventions entre patrons et ouvriers, en matière de tissage et de bobinage, et pour faire disparaître les abus qui s'étaient introduits dans ce genre d'opérations, au grand dommage des ouvriers. Sous l'influence d'un sentiment analogue, un décret du 25 mars 1852 a soumis à la nécessité d'une autorisation préalable tous les bureaux de placement. Cette mesure, dont l'Empire avait déjà donné l'exemple, est encore une application du système préventif, sur lequel nous avons déjà exposé notre opinion en plusieurs occasions, et elle ne nous paraît en aucune façon justifiée.

à l'enfant de la manufacture, agent passif, presque machinal, associé au moteur qu'il seconde et complète. D'autres, plus heureux, sont admis à apprendre un état, entrent chez un maître auquel ils donnent du temps, cette fortune du plus pauvre, et quelquefois un petit pécule, fruit de longues économies, en échange de l'instruction technique qui leur est promise. Un nouveau toit reçoit l'apprenti; son maître est revêtu temporairement des droits et de l'autorité du père. Puisse-t-il l'exercer en bon père de famille, sévère sans dureté, bienveillant sans faiblesse, attentif à surveiller les mœurs, à former le caractère, à cultiver l'esprit du pauvre et intéressant élève confié à ses soins! La loi ne peut pas donner au maître les vertus, les habitudes morales, à l'apprenti la docilité, la fidélité, le dévouement, qui composent leurs devoirs respectifs; mais elle doit tracer les conditions substantielles d'un contrat dont l'exécution touche de si près à l'ordre public et au bien-être des familles; elle doit en assurer le strict accomplissement. Il n'est plus besoin, comme sous l'empire des anciens réglements, de passer par l'apprentissage pour devenir admissible dans les rangs des travailleurs, condition hérissée d'obstacles, de difficultés, d'entraves: mais si l'ouvrier peut légalement se dispenser de ce noviciat, l'apprentissage n'en est pas moins nécessaire à son éducation professionnelle, et, à ce titre, digne de la sollicitude de l'Etat. Une loi de la dernière Assemblée Législative (22 février 1851) contient sur l'apprentissage les dispositions les plus empreintes de l'intérêt que les classes laborieuses inspiraient à cette Assemblée; elle trace avec soin les devoirs

du maître : « Il doit, porte l'article 8, se conduire envers l'apprenti en bon père de famille, surveiller sa conduite et ses mœurs, soit dans la maison, soit au dehors, et avertir ses parents ou leurs représentants des fautes graves qu'il pourrait commettre ou des penchants vicieux qu'il pourrait manifester. » La durée du travail obligatoire pour l'apprenti est fixée ; le temps nécessaire à sa première éducation religieuse, s'il ne l'a pas terminée, doit lui être laissé, jusqu'à concurrence de deux heures par jour. « L'apprenti, d'après l'article 11, doit à son maître, fidélité, obéissance et respect ; il doit l'aider par son travail, dans la mesure de son aptitude et de ses forces. » De son côté, le maître doit enseigner à l'apprenti progressivement et complétement l'art, le métier ou la profession spéciale qui fait l'objet du contrat. Il est interdit au maître, célibataire ou veuf, de loger comme apprenties de jeunes filles mineures. Certaines condamnations rendent ceux qui les ont encourues incapables de recevoir des apprentis mineurs. Les cas de résiliation du contrat sont définis avec précision. — Plusieurs de ces dispositions pourraient paraître plus spéculatives que pratiques, mais l'application en est assurée par le concours du conseil des prudhommes, qui est appelé à statuer sur toutes les demandes à fin d'exécution ou de résolution du contrat.

Cependant l'enfant est devenu homme ; il a cessé de prêter à la machine aveugle le secours de sa main délicate : il est sorti d'apprentissage. Une nouvelle carrière s'ouvre devant ses pas. La société reconnaît et respecte en lui les droits d'un homme libre. Il tra-

vaille où bon lui semble; il choisit son labeur, son chef, son jour. Il vit sous l'égide du droit commun, il peut arrêter avec celui qui l'emploie toute convention, et, si elle est de bonne foi, l'exécution en est garantie légalement. Ce n'est que pour le servir et protéger sa faiblesse, que la loi déroge à la stricte égalité qu'elle observe envers tous; elle frappe de nullité les engagements qui le lieraient pour plus d'une année. Pourtant cette indépendance exige des précautions, précautions nécessaires à la société et à l'ouvrier lui-même. La société a besoin d'exercer sa surveillance sur une classe nombreuse, souvent nomade, sans liens qui l'attachent au sol, et dont les agitations pourraient troubler la paix publique. Quant à l'ouvrier, il peut changer d'atelier et de maître : comment prouvera-t-il qu'il n'a pas manqué à la foi promise? Il a besoin d'avances pécuniaires pour subvenir à des nécessités extraordinaires, à l'achat d'outils, à son établissement, à quelqu'un de ces malheurs domestiques qui, fondant sur lui, dissipent ses économies et dévorent pour longtemps le produit de son travail : quelle garantie offrira-t-il au chef de l'établissement qui lui fait ces avances, lui qui n'a d'autre fortune que ses bras? La loi vient à son secours; elle lui donne un livret, sorte de compte courant de sa vie industrielle, journal fidèle de ce qu'il a promis et de ce qu'il a tenu. Le livret n'est pas le signe de la servitude, mais le titre de la liberté, le gage de la dette de l'ouvrier s'il a emprunté, et son *quitus* s'il s'est libéré. Il imprime à ses rapports avec le chef d'établissement le sceau de la probité; il atteste la loyauté de l'un, il affranchit la responsabilité

de l'autre envers ceux qui auraient précédemment employé le même ouvrier, et le travailleur qui s'en est muni marche la tête levée et ne redoute ni soupçons, ni reproches. Une loi du 24 mai 1851 a été rendue pour mettre un terme à quelques abus que le livret avait engendrés; des maîtres refusaient d'en faire la remise quand, par suite d'avances, ils étaient devenus créanciers, et ils tenaient ainsi l'ouvrier dans une dépendance dont la durée se perpétuait, à l'aide de prêts toujours supérieurs au travail effectué. La loi nouvelle règle les cas où l'ouvrier a le droit d'exiger la remise de son livret, ainsi que ceux où le maître a le droit de la refuser, et elle dispose notamment que les avances ne sont remboursables, au moyen de la retenue, que jusqu'à concurrence de trente francs.

Le législateur, sans intervenir dans les conventions privées, se plaît à protéger l'ouvrier contre les surprises auxquelles l'exposent sa faiblesse et son ignorance. C'est ainsi qu'une loi du 7 mars 1850 a pris des mesures pour constater avec certitude les conventions entre patrons et ouvriers, en matière de tissage et de bobinage, et pour faire disparaître les abus qui s'étaient introduits dans ce genre d'opérations, au grand dommage des ouvriers. Sous l'influence d'un sentiment analogue, un décret du 25 mars 1852 a soumis à la nécessité d'une autorisation préalable tous les bureaux de placement. Cette mesure, dont l'Empire avait déjà donné l'exemple, est encore une application du système préventif, sur lequel nous avons déjà exposé notre opinion en plusieurs occasions, et elle ne nous paraît en aucune façon justifiée.

Le salaire du travail industriel est fixé de gré à gré entre l'ouvrier et celui qui l'emploie · ainsi le veut le principe de la liberté des conventions. Pour assurer cette liberté, la loi défend sous des peines sévères les coalitions qui auraient pour objet d'y substituer une influence arbitraire; elle a présumé que naturellement, nécessairement, le taux du salaire se réglerait sur l'état de souffrance ou de prospérité de l'industrie, sur la capacité et les charges de l'ouvrier, sur les ressources et les profits du fabricant : cette présomption n'est-elle jamais en défaut? nous n'oserions l'affirmer. Le maître peut abuser de l'ascendant que lui donnent et les capitaux dont il dispose et le nombre des travailleurs, souvent supérieur aux besoins de l'industrie. Mais si le principe de la loi n'est pas toujours exempt d'inconvénients, quelle autre solution donner au problème si complexe de la fixation du salaire? où trouver une règle légale qui se plie aux circonstances, aux besoins, aux aptitudes? Un arbitrage officiel est-il possible? et à qui le confier? Laissera-t-on le champ libre aux coalitions, qui jettent le désordre et la misère dans les rangs des travailleurs, le trouble dans les calculs des industriels, aux coalitions où les plus emportés font la loi, où ceux qui méritent le moins exigent le plus, où la victoire appartient tantôt à celui qui l'arrache par la peur qu'il inspire, tantôt à celui qui peut attendre le plus longtemps et épuiser la patience et les ressources de l'autre? Tout considéré, le système le moins imparfait paraît encore être celui de la loi.

Si la loi ne peut intervenir dans la fixation du sa-

laire, lui appartient-il au moins de déterminer, pour les adultes, comme pour les enfants, la durée du travail journalier? Nous ne le pensons point. Qui ne voit l'étroite liaison de ces deux objets? si onze heures de travail obtiennent le même prix que douze, en réalité c'est le salaire qui est augmenté; mais comment interdire au maître le droit de réduire proportionnellement le salaire et de compenser la réduction du travail de chacun par l'appel d'un plus grand nombre d'ouvriers? Combien de travaux d'ailleurs résistent à cette fixation, et comment l'appliquer, par exemple, à tout ce qui se fait à la tâche? Une inégalité fâcheuse s'introduit dans la condition des divers ouvriers; les plus forts et les plus courageux sont condamnés à laisser sans emploi leur vigueur et leur énergie; on aggrave les charges du fabricant, au grand détriment de l'industrie et des ouvriers eux-mêmes. Il est cruel, sans doute, qu'un travail excessif épuise les forces d'un grand nombre d'hommes qui n'ont que leurs bras pour vivre, mais est-ce à la loi et à la puissance publique qu'il est réservé de corriger ces abus? Cependant un décret du gouvernement provisoire, du 2 mars 1848, a cru pouvoir réduire la durée du travail des ouvriers, et, par une bizarrerie singulière, il l'a fixée à dix heures à Paris et à onze heures en province. Cette différence inexplicable a été supprimée par une loi du 9 septembre 1848, mais le principe a été maintenu et le travail porté uniformément à onze heures par jour, à Paris et dans les départements. En vertu d'une prescription de la même loi, un réglement d'administration publique du 17 mai 1851 a déterminé les excep-

tions qu'il était nécessaire d'y apporter, et ces exceptions sont si nombreuses que l'application de la règle reste enfermée dans des catégories assez rares. En se tenant en dehors des stipulations qui règlent le prix et la durée du travail, la loi se bornerait à déclarer son incompétence, et l'on ne pourrait y voir un signe de son indifférence à l'égard d'une classe de citoyens, si nombreuse et si digne d'intérêt. Loin de là, deux institutions, organisées par l'Assemblée Législative, attestent la bienveillance des pouvoirs publics pour les populations ouvrières. La première est celle des Sociétés de secours mutuels, qui s'étaient déjà créées spontanément et que la loi a régularisées, dotées et soumises à des règles protectrices. La seconde est celle de la Caisse des pensions de retraite, fondée avec la garantie de l'État, et qui, à l'aide d'économies très-faibles mais non interrompues, peut, grâce à des tarifs élevés et à la puissance de l'intérêt composé, assurer à ceux qui y font des versements une honnête retraite dans leur vieillesse.

Telle est donc, en ce qui concerne les agents du travail industriel, l'économie de la législation. L'enfant peut être employé dans la manufacture, mais à condition que ses forces soient ménagées et son intelligence dégrossie par une instruction élémentaire. Les droits du père peuvent se déléguer au chef d'établissement qui reçoit l'apprenti, mais l'apprenti doit être protégé, surveillé, initié au travail de sa profession future. L'adulte dispose à son gré de son temps et de ses forces, mais il doit se pourvoir d'un titre officiel qui le recommande à la confiance de celui qui l'em-

ploie, et met ce dernier à l'abri de tout recours ; libre lui-même, l'ouvrier ne peut pas, par la violence des coalitions, attenter à la liberté d'autrui. La loi veille sur lui, le protége, et encourage les établissements fondés pour le mettre à l'abri des mauvaises chances tant qu'il peut travailler, et de la misère quand l'âge a détruit ses forces. Les travailleurs sont ainsi placés entre le régime de 1791, qui ne leur imposait aucun frein, et le régime antérieur qui les chargeait d'entraves. Leurs franchises ont des bornes marquées, et leur indépendance s'arrête devant les nécessités de l'ordre.

Le même système est appliqué aux produits du travail.

La fabrication est libre aussi bien que la main qui fabrique. Le mélange des matières, le tissage, les dessins, les couleurs, la dimension, le poids, la disposition des objets, tout est laissé au choix du fabricant. Il n'a pour règle que le goût et pour limites que les besoins du public. Son génie peut parcourir à l'aise le plus vaste espace. La concurrence l'anime, l'intérêt personnel le dirige, l'excite ou le retient, l'amour de la célébrité peut lui prêter des forces. C'est le principe de la loi, mais tout principe a ses restrictions, et il en est ici que les besoins mêmes de l'industrie ont rendues nécessaires.

Un nouveau produit a été découvert, un produit déjà connu a été obtenu à l'aide de moyens nouveaux ou par l'application nouvelle de moyens anciens. L'industrie a fait ainsi une conquête et s'est enrichie d'une invention, fruit du génie, éclairé par la patience, soutenu par de longues recherches ou de coûteux sacrifices.

interdire provisoirement la location pour l'habitation. L'interdiction absolue peut être prononcée par le conseil de préfecture.

Telles sont les principales dispositions de cette loi qui nous paraît avoir concilié avec sagesse et discernement les divers intérêts qu'elle était appelée à régler, et qui a le mérite de s'adresser non au gouvernement, mais au pouvoir municipal.

C'est ainsi que nos lois veillent sur la salubrité publique. Dans les campagnes, le curage des cours d'eau et les desséchements; partout, et particulièrement dans les villes, les mesures relatives aux établissements dangereux, insalubres et incommodes et aux logements insalubres, sont les principaux monuments de leur sollicitude; le reste, comme nous l'avons dit, est presque exclusivement du ressort de l'autorité municipale, investie à cet égard de pouvoirs étendus, dans l'exercice desquels l'autorité judiciaire, appelée à donner une sanction aux arrêtés rendus, lui a toujours prêté une assistance éclairée.

CHAPITRE IV.

POLICE RELATIVE A L'INDUSTRIE.

L'industrie, dans ses rapports avec les lois qui la régissent, comprend deux éléments distincts: les agents et les produits du travail, ou les ouvriers et leurs œuvres. Considérons-les séparément.

L'industrie a besoin des enfants pour auxiliaires. Il

Enfin, il est des villes, des établissements dont le nom inspire la confiance et recommande les produits qui en sont sortis ; l'origine en est attestée par une marque officielle. Qu'il soit permis à tous, à défaut d'aucun droit exclusif, de fabriquer les mêmes produits, de se livrer à une imitation même servile, de rechercher la même perfection, nul ne serait fondé à s'en plaindre, et le consommatenr recueille les bénéfices de cette laborieuse émulation ; mais on ne peut permettre à personne de s'emparer de la marque d'autrui, ce serait œuvre de faussaire et escroquerie. Les plus simples notions de la probité sont ici d'accord avec la loi. Ne conviendrait-il pas d'exiger de tout fabricant qu'il inscrivît son nom sur ses produits, et en fît connaître par un signe apparent la matière et la composition? Cette obligation est imposée à l'égard de certaines matières et notamment de l'or et de l'argent, elle ne l'est point relativement aux autres produits de l'industrie. Il serait bon, sans doute, que l'acheteur pût toujours connaître exactement la nature de l'objet qui lui est livré ; mais comment trouver une marque qui suffise aux mille variétés de la fabrication, aux mélanges infinis des tissus, aux alliages innombrables des matières premières? comment en assurer l'application, en vérifier la sincérité? Et le consommateur, confiant dans ce signe extérieur, ne serait-il pas plus exposé à la fraude que quand il sent la nécessité de s'assurer lui-même de la valeur de ce qu'il achète? Il est pourtant un commerce qui semble comporter l'établissement d'une marque obligatoire, c'est celui qui se fait à l'étranger. Les tromperies d'une spéculation déloyale y compromettent

[illegible]

[illegible] contradictoires, en [illegible] à ce besoin impérieux [illegible] la juridiction qui lui est propre [illegible] qui a été commis le soin de faire [illegible] l'équité, la droiture et la concorde.

En 1806, l'Empereur visitait Lyon. Les fabricants de soierie et leurs chefs d'ateliers lui demandèrent le rétablissement d'une ancienne institution qui avait existé dans cette ville, et que les lois de 1791 avaient entraînée dans la proscription commune. C'était un bureau ou tribunal, composé de juges appartenant à la fabrique lyonnaise et chargé d'un ministère de conciliation. Le génie organisateur de Napoléon mesura la portée de cette institution, et la loi du 18 mars 1810 rendit les prud'hommes à la ville de Lyon, et autorisa en même temps le gouvernement à les donner aux autres villes qui en éprouveraient le besoin. La juridiction des prud'hommes s'est rapidement développée; de nouvelles attributions leur ont été conférées, et aujourd'hui leur utilité peut être attestée par toutes les places manufacturières, et, à leur tête, par la capitale, où, introduits depuis peu d'années seulement, ils ont déjà rendu des services signalés; les statistiques judiciaires en portent témoignage : la plupart des contestations sont apaisées par les soins des prud'hommes, et il en est bien peu qui soient déférées à une autre juridiction. Ils ne rendent jamais de sentence qu'après avoir épuisé tous leurs efforts pour rapprocher les parties; juges de paix de l'industrie, tribunal de famille des classes laborieuses, ils interviennent dans tous les différends qui s'élèvent entre les fabricants et leurs ouvriers ou apprentis; ils jugent les questions relatives aux marques de fabrique; ils sont même préposés à certaines inspections.

Ce n'était point encore assez pour l'industrie de posséder sa juridiction; il fallait à sa tête des représen-

[illegible] de défendre ses intérêts, et à [illegible] du gouvernement [illegible] les [illegible] [illegible] les manufactures, [illegible] de présenter les vues sur [illegible] la prospérité de l'industrie et [illegible] les causes qui en arrêtent [illegible] les ressources qu'on peut se [illegible] mission a été confiée aux chambres [illegible] arts et manufactures et aux conseils [illegible] du commerce. L'élec-[illegible] des hommes les plus initiés aux [illegible] les plus compétents pour s'en [illegible].

[illegible] la législation qui [illegible].

[illegible] par cette législation, l'in-[illegible] un degré de prospérité [illegible]. Les hommes sont [illegible] les travailleurs pour [illegible] de l'État pour siéger dans [illegible] pour occuper les plus hautes [illegible] la finance et de l'industrie; [illegible]. La lice n'est fer-[illegible] récompenses toujours prêtes [illegible]; et si, par de [illegible] le talent reste encore [illegible] encouragement, souvent [illegible] âmes, nos lois ne [illegible] ces amers mécomptes. [illegible] affligent les classes [illegible] la loi pourrait-elle les

conjurer ? Ne sont-elles pas la condition douloureuse, mais inévitable de l'humanité, et les autres périodes de l'histoire industrielle n'offrirent-elles pas des spectacles encore plus désolants? Panser ces plaies de l'industrie est moins du domaine de la loi que du domaine de la charité, et la charité n'a pas manqué à sa tâche : les crèches, les salles d'asile, les secours de tous genres attestent son dévouement actif et ingénieux. D'ailleurs, le bien-être n'est pas aussi étranger qu'on le dit à ces classes, dont on décrit les maux avec une exagération que nous ne blâmons pas, tout en la remarquant, car ces souffrances n'exciteront jamais ni trop de sympathies, ni trop de pitié.

Personne, si nous ne nous trompons, ne propose de détruire les garanties que la législation a prises dans le domaine de l'industrie contre les abus de la liberté. Loin de là, on les accuse d'insuffisance, on voudrait un régime plus étroit, on voudrait, pour employer les termes consacrés, organiser le travail et limiter la concurrence; grave question dont la discussion ne serait point ici à sa place et sur laquelle pourtant nous éprouvons le besoin de présenter quelques réflexions rapides.

Notre législation repose sur cette pensée, que les hommes, en recevant la vie, ont été appelés par la Providence à se créer leur place dans le monde et à devenir les fils de leurs œuvres; elle ne les considère point comme des êtres infirmes, dégradés, inférieurs, sur lesquels doive peser à jamais une humiliante tutelle; elle ne croit pas que l'Etat ait reçu la mission de substituer sa volonté à leur volonté, son action à

ation du travail que le régime de l'esclavage, tel 'il est constitué au-delà des mers, ce régime, sous uel chacun est assuré de vivre, qui nourrit l'enfant, malade, le vieillard, qui donne du travail à l'adulte lide; mais aussi, qui vend la sécurité au prix de la rvitude, qui détruit toute dignité humaine et ne fait us de ceux qu'il atteint que les vils instruments ne force aveugle et brutale.

Le débat s'engage donc entre la liberté de l'homme son asservissement : la liberté, avec la responsabié qui en est la condition et l'activité qui en est l'âme, ec ses souffrances et ses épreuves souvent douloueuses, mais avec ses joies et ses triomphes; l'asservisment avec son repos, mais aussi son immobilité et sa rpeur. L'organisation officielle du travail abolit la ncurrence et les maux qui en sortent, cela est vrai; ais elle supprime en même temps l'aiguillon qui exte le mouvement universel, qui anime la main de ouvrier, échauffe le génie de l'artiste, permet à l'inustrie de créer des produits plus parfaits et moins ers, et entretient la vie au sein de la société.

C'est le principe de la liberté, tempérée par la rèe, contenue par l'ordre, qui a été consacré par notre gislation industrielle. Ce principe, le siècle dernier avait proclamé, Turgot en avait été le courageux apôe, la Révolution française l'a inscrit dans les lois et doit continuer de les régir (1).

(1) Ces considérations générales, ainsi que la plus grande partie e ce chapitre, extraites d'un Mémoire lu par l'auteur à l'Académie des sciences morales et politiques, ont été écrites en 1846.

[illegible]

[illegible] galeries aux [illegible] parargées, [illegible] préfet de po[illegible] la part la [illegible] d'encourager les arts, de [illegible] milliers d'ouvriers, [illegible] l'instruction, de [illegible] les milices citoyennes. Il [illegible] aussi somptueux que ma[illegible] dans les fêtes que [illegible] harangue, au nom de la [illegible] corps municipal : il est le maître des cérémonies de la vieille bourgeoisie parisienne, son [illegible] architecte. Il attache son nom à des éta[illegible]ouveaux et le fait bénir pour des créations [illegible]ue dont il est l'exécuteur souvent passif.

tuelles sur la vie, opérations qui ne sont point commerciales en elles-mêmes, mais qui le deviennent à l'égard des spéculateurs qui les forment et les dirigent. a considéré que l'Etat devait y intervenir pour empêcher « que les intérêts des actionnaires ne se trouvent mpromis par l'avidité, la négligence, l'ignorance ceux à qui ils auraient confié leurs fonds, sans aun moyen d'en suivre et d'en vérifier l'emploi, sur la i de promesses trop souvent fallacieuses, » et que « ces sociations sortaient de la classe commune des transtions entre citoyens, soit que l'on considère la foule s personnes de tout état, de tout sexe et de tout âge, i y prennent ou qui peuvent y prendre des intérêts, it que l'on considère le mode dont ces associations forment, mode qui ne suppose entre les parties inressées ni ces rapprochements, ni ces discussions si cessaires pour caractériser un consentement donné ec connaissance, soit que l'on considère la nature de s établissements qui ne permet aux associés aucun oyen efficace et réel de surveillance, soit enfin que n considère leur durée toujours inconnue et qui peut prolonger pendant un siècle. »

D'autres restrictions tiennent à l'objet spécial de rtains commerces. Celui des grains ou des denrées a é pendant longtemps l'objet des dispositions les plus ntraires à la liberté. Les travaux de la science, les rits des économistes, l'expérience même ont fini par montrer que la liberté était le plus sûr moyen d'assurer une pleine satisfaction aux besoins que l'on craignait de laisser en souffrance, et que, dans les jours ritiques, les plus grands dangers pouvaient résulter

l'honneur du pays et le développement de ses relations. Ce grave intérêt n'a encore obtenu aucune garantie; mais des réclamations nombreuses convient le gouvernement à s'en préoccuper et l'exemple d'autres nations semble l'y encourager. Il est déjà autorisé à faire des réglements dont l'objet serait d'assurer, relativement aux produits exportés hors de France, la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication, et l'art. 413 du Code pénal détermine les peines applicables à ceux qui violeraient ces réglements.

En accordant un privilége exceptionnel aux auteurs d'inventions et aux propriétaires de modèles et de dessins, en protégeant les marques de fabrique, la loi a soumis les produits du travail à des dispositions de la même nature que celles qui en régissent les agents; elle a placé la garantie auprès du droit et prévenu l'excès en même temps que consacré la liberté.

Ce régime avait besoin de sanction. Les lois pénales et les tribunaux répressifs étaient appelés naturellement à punir les plus graves infractions; mais les lois pénales et les tribunaux répressifs ne procuraient pas une protection appropriée au caractère pacifique de l'industrie, et ce n'est pas avec leur aide que la loi pouvait espérer de maintenir la discipline dans les rangs des travailleurs, et d'étouffer à l'origine, de prévenir même, s'il se pouvait, les différends de tous genres que suscitent incessamment tant d'intérêts contradictoires, en conflit permanent. Pour répondre à ce besoin impérieux, l'industrie a obtenu une juridiction qui lui est propre, et à la garde de qui a été commis le soin de faire régner dans son sein l'équité, la droiture et la concorde.

En 1806, l'Empereur visitait Lyon. Les fabricants de soierie et leurs chefs d'ateliers lui demandèrent le rétablissement d'une ancienne institution qui avait existé dans cette ville, et que les lois de 1791 avaient entraînée dans la proscription commune. C'était un bureau ou tribunal, composé de juges appartenant à la fabrique lyonnaise et chargé d'un ministère de conciliation. Le génie organisateur de Napoléon mesura la portée de cette institution, et la loi du 18 mars 1810 rendit les prud'hommes à la ville de Lyon, et autorisa en même temps le gouvernement à les donner aux autres villes qui en éprouveraient le besoin. La juridiction des prud'hommes s'est rapidement développée; de nouvelles attributions leur ont été conférées, et aujourd'hui leur utilité peut être attestée par toutes les places manufacturières, et, à leur tête, par la capitale, où, introduits depuis peu d'années seulement, ils ont déjà rendu des services signalés; les statistiques judiciaires en portent témoignage : la plupart des contestations sont apaisées par les soins des prud'hommes, et il en est bien peu qui soient déférées à une autre juridiction. Ils ne rendent jamais de sentence qu'après avoir épuisé tous leurs efforts pour rapprocher les parties; juges de paix de l'industrie, tribunal de famille des classes laborieuses, ils interviennent dans tous les différends qui s'élèvent entre les fabricants et leurs ouvriers ou apprentis; ils jugent les questions relatives aux marques de fabrique; ils sont même préposés à certaines inspections.

Ce n'était point encore assez pour l'industrie de posséder sa juridiction; il fallait à sa tête des représen-

tants éclairés, chargés de défendre ses intérêts, et à ce titre de faire connaître au gouvernement « les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers; de présenter des vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce; de signaler les causes qui en arrêtent les progrès, d'indiquer les ressources qu'on peut se procurer. » Cette mission a été confiée aux chambres consultatives des arts et manufactures et aux conseils généraux des manufactures et du commerce. L'élection y fait entrer les hommes les plus initiés aux affaires de l'industrie, les plus compétents pour s'en porter les organes.

Telle est l'ordonnance générale de la législation qui règle la police de l'industrie.

Sous le régime consacré par cette législation, l'industrie se développe et a acquis un degré de prospérité qu'elle ne connaissait pas encore. Des hommes sont sortis des rangs les plus obscurs des travailleurs pour s'élever aux premiers postes de l'État, pour siéger dans les assemblées politiques, pour occuper les plus hautes positions de la banque, de la finance et de l'industrie; c'est notre honneur et notre gloire. La lice n'est fermée à personne. Il est des récompenses toujours prêtes pour le mérite, la capacité et la droiture; et si, par de fâcheuses mais rares exceptions, le talent reste encore quelquefois méconnu; si un découragement, souvent prématuré, s'empare de quelques âmes, nos lois ne peuvent être responsables de ces amers mécomptes. Sans doute, de cruelles misères affligent les classes laborieuses; mais, ces misères, la loi pourrait-elle les

conjurer ? Ne sont-elles pas la condition douloureuse, mais inévitable de l'humanité, et les autres périodes de l'histoire industrielle n'offrirent-elles pas des spectacles encore plus désolants? Panser ces plaies de l'industrie est moins du domaine de la loi que du domaine de la charité, et la charité n'a pas manqué à sa tâche : les crèches, les salles d'asile, les secours de tous genres attestent son dévouement actif et ingénieux. D'ailleurs, le bien-être n'est pas aussi étranger qu'on le dit à ces classes, dont on décrit les maux avec une exagération que nous ne blâmons pas, tout en la remarquant, car ces souffrances n'exciteront jamais ni trop de sympathies, ni trop de pitié.

Personne, si nous ne nous trompons, ne propose de détruire les garanties que la législation a prises dans le domaine de l'industrie contre les abus de la liberté. Loin de là, on les accuse d'insuffisance, on voudrait un régime plus étroit, on voudrait, pour employer les termes consacrés, organiser le travail et limiter la concurrence; grave question dont la discussion ne serait point ici à sa place et sur laquelle pourtant nous éprouvons le besoin de présenter quelques réflexions rapides.

Notre législation repose sur cette pensée, que les hommes, en recevant la vie, ont été appelés par la Providence à se créer leur place dans le monde et à devenir les fils de leurs œuvres; elle ne les considère point comme des êtres infirmes, dégradés, inférieurs, sur lesquels doive peser à jamais une humiliante tutelle; elle ne croit pas que l'Etat ait reçu la mission de substituer sa volonté à leur volonté, son action à

d'ailleurs en eux-mêmes et dans leur titre une cause de faiblesse. La police, quand elle se fait accessoirement aux autres fonctions administratives, est l'attribut naturel des dépositaires du pouvoir et n'éveille point d'ombrages; isolée, constituée en office unique et séparé, elle excite la défiance. Tous ceux qui ont observé avec attention ce qui se passe chaque jour conviendront de la vérité de cette observation. C'est un des obstacles contre lesquels le préfet de police à Paris est souvent obligé de lutter; on en peut dire autant des commissaires de police. Il est possible que cette disposition des esprits soit injuste et mal fondée; mais elle existe et le législateur doit tenir compte même des préjugés publics. La création des inspecteurs de police a provoqué des impressions qui ont préoccupé le gouvernement lui-même. Une circulaire du 14 février 1852 les engage en conséquence à « calmer les inquiétudes, à dissiper les préventions qui auraient pu s'élever. » « Si en d'autres temps, y est-il dit, des préventions se sont élevées contre l'institution d'une police générale, c'est, il faut le reconnaître, parce qu'elle avait été détournée de son but essentiellement moral, et qu'en la dénaturant, on l'avait mise au service des passions politiques et privées. »

La nouvelle administration de la police saura-t-elle éviter cet écueil? A cet égard, nous laisserons parler la commission qui a examiné le budget de 1853 : « Dans l'esprit, a dit le rapporteur, de bien des membres de la commission qui se sont rendus les échos de l'opinion manifestée dans beaucoup de bureaux, le surcroît de dépenses qui résulte de l'établissement du ministère de

isation du travail que le régime de l'esclavage, tel qu'il est constitué au-delà des mers, ce régime, sous lequel chacun est assuré de vivre, qui nourrit l'enfant, le malade, le vieillard, qui donne du travail à l'adulte valide; mais aussi, qui vend la sécurité au prix de la servitude, qui détruit toute dignité humaine et ne fait plus de ceux qu'il atteint que les vils instruments d'une force aveugle et brutale.

Le débat s'engage donc entre la liberté de l'homme et son asservissement : la liberté, avec la responsabilité qui en est la condition et l'activité qui en est l'âme, avec ses souffrances et ses épreuves souvent douloureuses, mais avec ses joies et ses triomphes; l'asservissement avec son repos, mais aussi son immobilité et sa torpeur. L'organisation officielle du travail abolit la concurrence et les maux qui en sortent, cela est vrai; mais elle supprime en même temps l'aiguillon qui excite le mouvement universel, qui anime la main de l'ouvrier, échauffe le génie de l'artiste, permet à l'industrie de créer des produits plus parfaits et moins chers, et entretient la vie au sein de la société.

C'est le principe de la liberté, tempérée par la règle, contenue par l'ordre, qui a été consacré par notre législation industrielle. Ce principe, le siècle dernier l'avait proclamé, Turgot en avait été le courageux apôtre, la Révolution française l'a inscrit dans les lois et il doit continuer de les régir (1).

(1) Ces considérations générales, ainsi que la plus grande partie de ce chapitre, extraites d'un Mémoire lu par l'auteur à l'Académie des sciences morales et politiques, ont été écrites en 1846.

Un ministre, trois directeurs, neuf inspecteurs généraux et douze inspecteurs spéciaux sont chargés de ce mandat. On se demande si les délégués déjà institués auprès du pouvoir central n'en étaient pas investis depuis longtemps, s'ils ne l'ont pas rempli, et, à supposer que leur zèle ait fait défaut, si l'on peut attendre davantage de ce nouveau personnel; on se demande comment ce petit nombre de fonctionnaires offrira les garanties qu'on paraît ne pas attendre du préfet préposé à chaque département, du sous-préfet préposé à chaque arrondissement. Il faut encore observer que les inspecteurs de tous les grades ne correspondent qu'avec le ministre dont ils relèvent; ce ministre seul est en rapport direct avec le chef de l'Etat. C'est donc à lui qu'est réservé le privilége de faire parvenir la vérité au chef de l'Etat. Mais les autres ministres ne méritent-ils pas la même confiance? n'auront-ils pas également le courage de dire la vérité, et les services publics dont la direction leur appartient, ne leur donnent-ils pas des moyens plus réels, plus certains, plus nombreux, de recueillir toutes les informations nécessaires et de les transmettre au premier magistrat de la République?

II.

LE PRÉFET DE POLICE.

Surveiller les complots des ennemis du gouvernement et déjouer leurs tentatives, sans aucun pouvoir extraordinaire, sous l'empire d'une législation qui interdit

nisation du travail que le régime de l'esclavage, tel qu'il est constitué au-delà des mers, ce régime, sous lequel chacun est assuré de vivre, qui nourrit l'enfant, le malade, le vieillard, qui donne du travail à l'adulte valide; mais aussi, qui vend la sécurité au prix de la servitude, qui détruit toute dignité humaine et ne fait plus de ceux qu'il atteint que les vils instruments d'une force aveugle et brutale.

Le débat s'engage donc entre la liberté de l'homme et son asservissement : la liberté, avec la responsabilité qui en est la condition et l'activité qui en est l'âme, avec ses souffrances et ses épreuves souvent douloureuses, mais avec ses joies et ses triomphes; l'asservissement avec son repos, mais aussi son immobilité et sa torpeur. L'organisation officielle du travail abolit la concurrence et les maux qui en sortent, cela est vrai; mais elle supprime en même temps l'aiguillon qui excite le mouvement universel, qui anime la main de l'ouvrier, échauffe le génie de l'artiste, permet à l'industrie de créer des produits plus parfaits et moins chers, et entretient la vie au sein de la société.

C'est le principe de la liberté, tempérée par la règle, contenue par l'ordre, qui a été consacré par notre législation industrielle. Ce principe, le siècle dernier l'avait proclamé. Turgot en avait été le courageux apôtre, la Révolution française l'a inscrit dans les lois et il doit continuer de les régir [illegible].

* Ces considérations générales, ainsi que la plus grande partie de ce chapitre, extraites d'un Mémoire [illegible] par l'auteur à l'Académie des sciences morales et [illegible] en 1840.

du système restrictif. Cependant les entraves qui arrêtaient le commerce des grains ne furent levées que par les lettres patentes du 2 novembre 1774, qui lui donnèrent pour la première fois la liberté. La déclaration du 5 février 1776 reconnaissait expressément aux vendeurs de grains le droit « d'augmenter ou de diminuer le prix conformément aux cours du commerce. » L'Assemblée Constituante maintint ces règles, mais l'Assemblée Législative ne les adopta point; la loi du 16 septembre 1792 ordonna un recensement général des grains, avec injonction aux détenteurs de les porter aux marchés. De nouvelles restrictions furent apportées à la circulation en 1793 et 1794; cependant la loi du 21 prairial an v rétablit la liberté du commerce. Mais la crainte des accaparements lui fit subir en 1812 de profondes atteintes. L'Empereur était peu familier avec les doctrines de l'économie politique, il confondait ceux qui les professaient avec les idéologues, ces penseurs dangereux qu'il poursuivait de sa haine. Efforts impuissants; la liberté ne tarda pas à triompher de nouveau. En dépit des préjugés et des violences de quelques populations ignorantes, le commerce des grains est affranchi d'entraves; la loi punit seulement les manœuvres frauduleuses qui seraient pratiquées « pour produire la hausse ou la baisse au-dessus ou au-dessous des prix qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce. » Il en est de même de toutes les autres denrées.

Toutefois les bouchers et les boulangers sont placés à certains égards en dehors du droit commun, à raison des intérêts de sûreté publique et de salubrité qui se

lient à ce double commerce. L'autorité municipale a le droit de prescrire des mesures qui en certains cas peuvent même s'étendre jusqu'aux dispositions les plus préventives.

Le prix de la viande et celui du pain peuvent être taxés. L'administration a rarement usé de ce droit à l'égard de la viande; après une expérience peu satisfaisante, on y a renoncé dans presque toutes les localités; mais le pain est généralement taxé. Quand l'autorité prend les précautions nécessaires pour que la taxe soit équitable, les boulangers y trouvent l'avantage d'éviter les plaintes que pourraient soulever des prix fixés librement par eux-mêmes, plaintes qui, à l'égard d'un aliment dont l'usage est si universel et si indispensable, se sont parfois traduites en désordres publics et en attentats contre les vendeurs. Cependant il y a lieu de regretter cette immixtion de l'administration dans les transactions privées.

On a imposé d'autres obligations aux boulangers et aux bouchers.

A Paris, le nombre des boulangers est limité; nous en reparlerons. Dans quelques villes, des actes du gouvernement ont organisé cette profession : ceux qui l'exercent sont tenus de se munir d'une permission spéciale du maire, sans qu'il en puisse toutefois résulter une limitation de leur nombre; ils doivent en outre se soumettre à conserver constamment en réserve un approvisionnement en farine, dont l'importance se mesure sur la population; la quantité de pain que chaque boulanger doit fabriquer est réglée; le boulanger ne peut quitter son établissement que six mois

après avoir informé le maire de sa résolution. Celui qui contrevient aux prescriptions des réglements peut être interdit, temporairement ou définitivement, de l'exercice de sa profession.

Les conditions établies à l'égard des bouchers sont moins onéreuses; elles sont presque exclusivement dictées par l'intérêt de la salubrité.

A l'égard du commerce en général et spécialement du commerce de détail, les lois de police s'attachent surtout à assurer la fidélité des ventes et à prévenir la fraude.

Les marchands ne peuvent posséder que des poids et mesures conformes au système décimal. Il est établi dans chaque arrondissement un préposé public au moins, chargé de la vérification des poids et mesures. Cette vérification porte d'abord sur les poids et mesures nouvellement fabriqués ou rajustés, puis elle se renouvelle périodiquement au moyen de visites. La forme des poids et mesures, ainsi que les matières employées pour leur fabrication, sont déterminées par des réglements d'administration publique ; le nom qui leur est affecté par le système métrique doit y être marqué d'une manière distincte. Les préfets sont chargés de dresser pour chaque département le tableau des professions qui seront assujetties à la vérification. Ce tableau indique l'assortiment des poids et mesures dont chaque genre de commerce doit être pourvu.

Dans le même intérêt, le commerce des ouvrages d'or et d'argent a donné lieu à une législation spéciale. Tous les objets d'orfévrerie et d'argenterie fabriqués en France doivent être conformes à des titres prescrits par

la loi, suivant leur nature respective. La sincérité du titre est garantie par des poinçons que l'administration applique après vérification. Ce régime qui rappelle un peu les vieilles ordonnances relatives au commerce, a eu pour résultat d'empêcher ces compositions variées, ces titres innombrables qui, en d'autres pays, ont permis à l'orfévrerie et à la bijouterie de fabriquer des objets si nombreux et si appropriés à tous les besoins et à toutes les fortunes; mais il est juste de reconnaître en même temps que, secondé par le génie de nos artistes, ce régime a contribué à assurer à nos produits, sur les marchés étrangers, une confiance dont le commerce a tiré de grands avantages.

Toutes ces dispositions et celles que l'autorité municipale est autorisée à prendre, ont pour complément les lois qui punissent les ventes déloyales, à faux poids, et les tromperies commises sur la valeur, la nature ou la quantité des objets vendus, les fraudes et les falsifications, lois longtemps insuffisantes, mais qui ont été rendues plus sévères en 1851.

Comme l'industrie, le commerce possède ses tribunaux particuliers dans la juridiction consulaire et des organes de ses intérêts dans les chambres de commerce, que le gouvernement consulte toutes les fois que le besoin s'en fait sentir.

[illegible]

[illegible] en
[illegible] tous
[illegible] les bras
[illegible] les de-
[illegible] passif
[illegible] toujours
[illegible] par le
[illegible]

[illegible] les diverses
[illegible] *particulier* traite

la loi, suivant leur nature respective. La sincérité du titre est garantie par des poinçons que l'administration applique après vérification. Ce régime qui rappelle un peu les vieilles ordonnances relatives au commerce, a eu pour résultat d'empêcher ces compositions variées, ces titres innombrables qui, en d'autres pays, ont permis à l'orfévrerie et à la bijouterie de fabriquer des objets si nombreux et si appropriés à tous les besoins et à toutes les fortunes; mais il est juste de reconnaître en même temps que, secondé par le génie de nos artistes, ce régime a contribué à assurer à nos produits, sur les marchés étrangers, une confiance dont le commerce a tiré de grands avantages.

Toutes ces dispositions et celles que l'autorité municipale est autorisée à prendre, ont pour complément les lois qui punissent les ventes déloyales, à faux poids, et les tromperies commises sur la valeur, la nature ou la quantité des objets vendus, les fraudes et les falsifications, lois longtemps insuffisantes, mais qui ont été rendues plus sévères en 1851.

Comme l'industrie, le commerce possède ses tribunaux particuliers dans la juridiction consulaire et des organes de ses intérêts dans les chambres de commerce, que le gouvernement consulte toutes les fois que le besoin s'en fait sentir.

leur action, ses forces aux leurs. Assurer à chacun toute la liberté compatible avec le droit d'autrui; garantir au travailleur le plein usage de ses facultés, la pleine possession du fruit de son labeur; repousser toutes les entraves qui l'empêcheraient d'employer, comme il le juge convenable, ses bras et son intelligence; voilà le but qu'elle se propose. Elle y ajoute une part d'assistance, et, par exemple, elle ouvre à l'enfance les écoles où sont répandues les connaissances élémentaires les plus indispensables. Ces soins accomplis, elle livre à lui-même l'homme émancipé et le laisse accomplir, sous sa propre responsabilité et avec ses propres forces, la mission que le Ciel lui a départie.

Les théories qui, sous des formes diverses, tendent à ce qu'on appelle l'organisation du travail, sont fondées sur un principe opposé : elles mettent la société à la place de l'individu qui s'absorbe en elle et reste plongé dans une éternelle enfance; se chargeant du sort de tous, elles dispensent chacun de pourvoir à son propre sort; s'attachant à satisfaire à l'avance à tous les besoins, elles tuent la prévoyance, cette vertu de l'homme en société; elles effacent toute indépendance, car elles ne peuvent accroître les attributions du pouvoir public sans abolir au même degré les droits du citoyen. Quoi qu'on fasse, en effet, et sans parler des impossibilités matérielles de projets chimériques, ces ateliers publics qu'on prétend établir, ce réglement légal des salaires, cette distribution officielle des tâches, entraînent et constituent la subordination absolue de l'individu à l'Etat. Il n'y a pas de plus complète orga-

a police en est le moindre inconvénient. Ce qui les préoccupe, ce sont les complications et les défiances que peut faire naître cet établissement. Ils craignent que sans attributions bien définies, sans fonctions qui laissent de traces après elles, les agents de cette nouvelle administration ne soulèvent des conflits entre eux et d'autres fonctionnaires qui seront ainsi exposés à perdre une partie de leur influence sur les populations. Ils rendent toute justice à la pensée qui a présidé à cette création, à l'expression dont s'est revêtue cette pensée; mais ils savent que les institutions ont aussi leur logique; et si la police leur paraît précieuse, lorsque, auxiliaire de l'administration et de l'autorité judiciaire, elle n'a qu'une action secondaire, ils la redoutent lorsqu'elle a le rôle principal. Alors, aux craintes que leur inspire l'importance qu'on lui donne, viennent se joindre les craintes non moins vives que leur fait concevoir l'importance qu'elle voudra se donner. »

On a essayé de relever cette institution en lui confiant une sorte de ministère moral, en lui remettant le soin d'étudier les besoins des populations, les améliorations de toutes sortes que l'intérêt public réclame; de tenir compte, pour les recommander au gouvernement, des idées utiles et trop souvent enfouies, dit-on, faute d'un moyen de se faire jour; de sonder les pensées des masses sur les innovations politiques ou économiques jetées dans le domaine de la discussion ou de l'étude; « enfin, on a vu dans cette nouvelle organisation de la police le moyen le plus efficace de faire parvenir sans cesse au chef de l'Etat la vérité, qu'on s'efforce trop souvent de tenir éloignée du pouvoir. »

Un ministre, trois directeurs, neuf inspecteurs généraux et douze inspecteurs spéciaux sont chargés de ce mandat. On se demande si les délégués déjà institués auprès du pouvoir central n'en étaient pas investis depuis longtemps, s'ils ne l'ont pas rempli, et, à supposer que leur zèle ait fait défaut, si l'on peut attendre davantage de ce nouveau personnel; on se demande comment ce petit nombre de fonctionnaires offrira les garanties qu'on paraît ne pas attendre du préfet préposé à chaque département, du sous-préfet préposé à chaque arrondissement. Il faut encore observer que les inspecteurs de tous les grades ne correspondent qu'avec le ministre dont ils relèvent; ce ministre seul est en rapport direct avec le chef de l'Etat. C'est donc à lui qu'est réservé le privilége de faire parvenir la vérité au chef de l'Etat. Mais les autres ministres ne méritent-ils pas la même confiance? n'auront-ils pas également le courage de dire la vérité, et les services publics dont la direction leur appartient, ne leur donnent-ils pas des moyens plus réels, plus certains, plus nombreux, de recueillir toutes les informations nécessaires et de les transmettre au premier magistrat de la République ?

II.

LE PRÉFET DE POLICE.

Surveiller les complots des ennemis du gouvernement et déjouer leurs tentatives, sans aucun pouvoir extraordinaire, sous l'empire d'une législation qui interdit

es arrestations préventives; assurer l'ordre et entretenir la sécurité dans une ville dont la population, y compris la banlieue, dépasse 1,100,000 âmes, où sont rassemblés plus de 200,000 ouvriers, où fermentent les passions les plus désordonnées, où se donnent rendez-vous les bandits les plus dangereux; maintenir la liberté de la circulation dans plus de 2,000 rues, sillonnées par 60,000 voitures; conjurer tous les éléments de corruption dans un foyer d'industrie qui agglomère sur quelques kilomètres carrés plus de 6,000 établissements insalubres ou incommodes, au sein d'un peuple immense entassé dans d'étroites demeures; faciliter les approvisionnements, favoriser la distribution régulière des choses nécessaires à la vie dans un centre de consommation, où s'engloutissent chaque année 1,450,000 quintaux métriques de farine, 1,100,000 hectolitres de vin, 55,000 hectolitres d'eau-de-vie, 65 millions de kilogrammes de viandes de toute espèce, où se dépensent plus de 6 millions de francs en marée, 12 millions en volailles et gibiers, 12 millions en beurres et 5 millions et demi en œufs : tels sont en substance les devoirs importants et délicats du préfet de police.

Il dispose d'un budget qui excède 12 millions; il a sous ses ordres une garde de plus de 3,000 hommes d'infanterie ou de cavalerie, un corps de sapeurs-pompiers de 820 hommes, des bureaux où travaillent, tout le jour et souvent la nuit, près de 300 employés, un service extérieur de commissaires, d'inspecteurs, de sergents de ville, d'agents de tous ordres, qui comprend plus de 2,000 personnes.

Son territoire, peu étendu, n'embrasse que le dépar-

après avoir informé le maire de sa résolution. Celui qui contrevient aux prescriptions des réglements peut être interdit, temporairement ou définitivement, de l'exercice de sa profession.

Les conditions établies à l'égard des bouchers sont moins onéreuses; elles sont presque exclusivement dictées par l'intérêt de la salubrité.

A l'égard du commerce en général et spécialement du commerce de détail, les lois de police s'attachent surtout à assurer la fidélité des ventes et à prévenir la fraude.

Les marchands ne peuvent posséder que des poids et mesures conformes au système décimal. Il est établi dans chaque arrondissement un préposé public au moins, chargé de la vérification des poids et mesures. Cette vérification porte d'abord sur les poids et mesures nouvellement fabriqués ou rajustés, puis elle se renouvelle périodiquement au moyen de visites. La forme des poids et mesures, ainsi que les matières employées pour leur fabrication, sont déterminées par des réglements d'administration publique ; le nom qui leur est affecté par le système métrique doit y être marqué d'une manière distincte. Les préfets sont chargés de dresser pour chaque département le tableau des professions qui seront assujetties à la vérification. Ce tableau indique l'assortiment des poids et mesures dont chaque genre de commerce doit être pourvu.

Dans le même intérêt, le commerce des ouvrages d'or et d'argent a donné lieu à une législation spéciale. Tous les objets d'orfévrerie et d'argenterie fabriqués en France doivent être conformes à des titres prescrits par

Au préfet de police, au contraire, les attributions les plus pénibles, toutes les mesures de rigueur, l'administration des prisons, l'arrestation des prévenus, le transfèrement des condamnés. En butte aux préventions haineuses d'une opinion aveugle et ignorante, pour qui la police est un ennemi et non un protecteur, il n'obtient jamais que des succès négatifs, oublié si le calme règne, attaqué, compromis, si quelque désordre éclate. Son triomphe est dans la sécurité publique, bien précieux que la foule est heureuse d'obtenir, mais qu'elle juge d'autant plus simple et naturel qu'elle en jouit davantage; il vit entouré de détenus, de gendarmes, d'agents de l'ordre le plus infime; sa demeure est d'un aspect sombre et triste : tout enfin semble conspirer pour lui donner un rang secondaire dans la hiérarchie des pouvoirs municipaux et pour dépouiller son titre de l'éclat et de la grandeur. Cependant, si l'honneur est le prix du péril et grandit avec lui, si la dignité d'une fonction doit se mesurer sur les services qu'elle est appelée à rendre, le préfet de police est le premier magistrat de la capitale. Paris, privé des avantages que lui procure l'administration du préfet de la Seine, languirait dans un douloureux abaissement, il cesserait d'être à la tête du monde civilisé, toutefois il survivrait encore à sa splendeur perdue; mais Paris, en proie à tous les maux qu'éloigne une police infatigable et vigilante, périrait bientôt dans les convulsions de l'anarchie.

La préfecture de police a été créée en 1800. Alors, pour la première fois, l'administration de Paris obéit à une direction simple et vigoureuse. En 1789, dis-

en contact avec un pouvoir électif, se trouvait relevé dans l'opinion par la solidarité qui les unissait ensemble; car, si les conseils élus gênent et entravent parfois les fonctionnaires qu'ils contrôlent, ils les grandissent et les fortifient plus souvent par leur adhésion; cette sanction populaire est surtout nécessaire à un magistrat chargé de la police : elle lui rend en considération plus qu'elle ne lui ôte en puissance. Après la révolution de février 1848, il n'a pas paru possible de remettre au suffrage universel l'élection du conseil municipal de Paris. Les souvenirs de la Commune sous la Terreur se présentaient à tous les esprits; une commission municipale nommée par le pouvoir exécutif a remplacé le conseil élu.

Une loi, depuis longtemps promise, devra déterminer à la fois le mode spécial d'élection qui sera adopté pour Paris, les droits respectifs du conseil municipal et des deux préfets, et le partage des pouvoirs entre ceux-ci : sur ces derniers points, elle devra, si nous ne nous trompons, beaucoup plus maintenir que réformer. Le conseil municipal exerce aujourd'hui, en vertu des lois, une autorité contenue dans de justes limites, et à laquelle il manque seulement d'être clairement définie. Quant aux attributions des deux préfets, la répartition de leurs pouvoirs ne soulève d'objections que sur quelques points peu essentiels, et une solution convenable sortira aisément de la discussion législative.

Un simple exposé de l'organisation de la préfecture de police, de ses moyens d'action, de ses attributions, peut servir à la loi qui doit intervenir tôt ou tard; il

satisfera peut-être la curiosité de ceux qui aiment à se rendre compte des institutions politiques et administratives sous lesquelles ils vivent; il pourra fournir un terme de comparaison et un sujet d'études à l'étranger; il éclairera enfin l'opinion publique en dissipant d'injustes préjugés.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

Le préfet de police, comme tous les chefs d'administration, doit surveiller plus qu'agir, prescrire plus qu'exécuter, et, bien que ses employés intérieurs soient nombreux et occupés, c'est surtout au dehors et dans les services actifs que se manifeste son pouvoir.

Les bureaux concertent les mesures à prendre, donnent l'impulsion, recueillent et constatent les résultats; ils préparent, délibèrent, organisent; ils sont la pensée et l'intelligence. Les services actifs surveillent, exécutent, empêchent, préviennent, réprimment; en rapport immédiat avec les citoyens, ils occupent tous les points, le jour, la nuit; ils sont les yeux, les bras de l'administration. Mais dans la multitude des devoirs qu'ils ont à remplir, le rôle d'instrument passif et muet ne suffirait point, et leur obéissance a toujours besoin d'être éclairée par la réflexion et guidée par le discernement.

Le travail intérieur est distribué selon les diverses attributions du préfet. Le *Cabinet particulier* traite

seul les questions politiques. Là, dans le secret, sous la garantie d'une confiance réciproque, se suivent les affaires les plus délicates, celles qui touchent à la sûreté de l'État, aux manœuvres des factions, aux sociétés secrètes, à leurs conciliabules : affaires périlleuses qui engagent la responsabilité du chef, et dont il doit se réserver l'appréciation directe et exclusive. Deux divisions, que leur titre définit suffisamment, la *Division de sûreté* et la *Division administrative*, se partagent les affaires non politiques ; le *Secrétariat général* dirige les intérêts propres à l'administration considérée en elle-même, le personnel, le matériel, et un certain nombre d'objets non classés dans les divisions. Les bureaux de la préfecture de police ne diffèrent de ceux des ministères ou des grandes administrations qu'en ce qu'ils exigent des employés qui les composent une promptitude spéciale d'examen, de décision et d'expédition.

L'organisation des services extérieurs est forte et puissante.

Chacun sait que Paris est divisé en 12 arrondissements : dans chaque arrondissement est établie une brigade d'inspecteurs et de sergents de ville, sous la direction d'un officier de paix; jusqu'en 1850, les commissaires de police étaient répartis entre les divers quartiers dont se compose chaque arrondissement, mais des quartiers renfermaient près de 40 mille habitants, tandis que d'autres n'en contenaient pas trois mille. On a cru devoir créer, pour la police, de nouvelles circonscriptions entre lesquelles la population est plus également répartie. On peut toutefois regretter que ces cir-

conscriptions aient été qualifiées de *sections*, nom qui rappelle des temps sinistres, et qu'admises seulement pour la police elles ne concordent plus avec celles des autres services administratifs, ce qui jette une certaine perturbation dans les rapports des citoyens avec l'administration. Les sections sont au nombre de 48; auprès de chacune d'elles réside un commissaire de police, secondé par un ou deux secrétaires, collaborateurs sédentaires, et par un inspecteur de police au moins et un porte-sonnette, agents d'exécution directe et permanente, placés constamment sous la main du commissaire. Il y a en outre un commissaire de police dans 20 des communes les plus importantes du ressort.

Les commissaires de police sont indépendants des officiers de paix et leurs supérieurs dans l'ordre de la hiérarchie. Ils sont nommés par décret du Président, relèvent à la fois du préfet de police qui les tient sous son autorité, et du procureur du roi dont la loi les a faits les auxiliaires. Ils ont leur bureau toujours ouvert, et y remplissent un ministère de conciliation et d'ordre fort utile, fort apprécié de la population parisienne, qui trouve en eux des arbitres et des pacificateurs. Ils se tiennent à la disposition des citoyens qui réclament assistance dans quelque trouble public ou privé, reçoivent et interrogent les individus arrêtés, veillent à l'exécution des ordonnances de police, à tout ce qui concerne la salubrité, la propreté, etc. Pendant quelque temps, ils portèrent le titre de magistrats de sûreté, et peut-être à Paris auraient-ils dû le conserver, car ils remplissent une véritable magistrature, et la sûreté des citoyens trouve en eux d'énergiques défen-

seurs. Ils entretiennent des relations directes et journalières avec le préfet qui les emploie dans tous les services de l'administration.

Les officiers de paix, les inspecteurs non attachés aux commissaires et les sergents de ville appartiennent à un bureau central, placé auprès du préfet sous la direction d'un commissaire et désigné sous le titre de *Police municipale*.

La police municipale est la source de toute la surveillance de la cité : c'est elle qui répartit dans les douze arrondissements les brigades attribuées à chacun d'eux, et met en mouvement, selon les circonstances et les besoins de chaque jour, les brigades centrales réunies autour d'elle, les unes sans affectation spéciale, toujours disponibles à titre de renfort général, les autres chargées d'attributions distinctes, surveillant les filous ou les prostituées, les voitures publiques ou les hôtels garnis, toutes constituées de manière à pouvoir se réunir à la fois, en un instant, sur le même lieu, pour intervenir, au nom de la loi, dans tout ce qui menace le repos des citoyens. Près de 900 agents dépendent de la police municipale; elle constitue une force permanente et une réserve éventuelle; son organisation est telle que, sans superfétation, sans dépense perdue, elle fournit ensemble à Paris, pour les temps ordinaires, les agents nécessaires à l'exécution des lois, et, pour les jours d'agitation, une troupe active, courageuse, facile à mouvoir et toujours prête à saisir les auteurs ou les complices du désordre.

Outre les commissaires de police des sections et la police municipale, qui embrassent dans leur action

Un ministre, trois directeurs, neuf inspecteurs généraux et douze inspecteurs spéciaux sont chargés de ce mandat. On se demande si les délégués déjà institués auprès du pouvoir central n'en étaient pas investis depuis longtemps, s'ils ne l'ont pas rempli, et, à supposer que leur zèle ait fait défaut, si l'on peut attendre davantage de ce nouveau personnel; on se demande comment ce petit nombre de fonctionnaires offrira les garanties qu'on parait ne pas attendre du préfet préposé à chaque département, du sous-préfet préposé à chaque arrondissement. Il faut encore observer que les inspecteurs de tous les grades ne correspondent qu'avec le ministre dont ils relèvent; ce ministre seul est en rapport direct avec le chef de l'Etat. C'est donc à lui qu'est réservé le privilége de faire parvenir la vérité au chef de l'Etat. Mais les autres ministres ne méritent-ils pas la même confiance? n'auront-ils pas également le courage de dire la vérité, et les services publics dont la direction leur appartient, ne leur donnent-ils pas des moyens plus réels, plus certains, plus nombreux, de recueillir toutes les informations nécessaires et de les transmettre au premier magistrat de la République?

II.

LE PRÉFET DE POLICE.

Surveiller les complots des ennemis du gouvernement et déjouer leurs tentatives, sans aucun pouvoir extraordinaire, sous l'empire d'une législation qui inter

arrestations préventives; assurer l'ordre et entretenir la sécurité dans une ville dont la population, y compris la banlieue, dépasse 1,100,000 âmes, où sont assemblés plus de 200,000 ouvriers, où fermentent les passions les plus désordonnées, où se donnent rendez-vous les bandits les plus dangereux; maintenir la liberté la circulation dans plus de 2,000 rues, sillonnées par 60,000 voitures; conjurer tous les éléments de corruption dans un foyer d'industrie qui agglomère sur quelques kilomètres carrés plus de 6,000 établissements insalubres ou incommodes, au sein d'un peuple immense entassé dans d'étroites demeures; faciliter les approvisionnements, favoriser la distribution régulière des choses nécessaires à la vie dans un centre de consommation, où s'engloutissent chaque année 1,450,000 quintaux métriques de farine, 1,100,000 hectolitres de vin, 55,000 hectolitres d'eau-de-vie, 65 millions de kilogrammes de viandes de toute espèce, où se dépensent plus de 6 millions de francs en marée, 12 millions en volailles et gibiers, 12 millions en beurres et 5 millions et demi en œufs : tels sont en substance les devoirs importants et délicats du préfet de police.

Il dispose d'un budget qui excède 12 millions; il a sous ses ordres une garde de plus de 3,000 hommes d'infanterie ou de cavalerie, un corps de sapeurs-pompiers de 820 hommes, des bureaux où travaillent, tout le jour et souvent la nuit, près de 300 employés, un service extérieur de commissaires, d'inspecteurs, de sergents de ville, d'agents de tous ordres, qui comprend plus de 2,000 personnes.

Son territoire, peu étendu, n'embrasse que le dépar-

[illegible] Saint-Louis [illegible] à la Répu- [illegible] ainsi [illegible] communes, plus [illegible]

[illegible] la santé [illegible] nécessaire. Il [illegible] et des ri- [illegible] au [illegible] chargé [illegible] de la [illegible] pour remé- [illegible] municipale [illegible] pour qu'elle con- [illegible]

[illegible] aux [illegible] partagées, [illegible] projet de [illegible] part la [illegible] les arts, de [illegible] d'ouvriers, [illegible] l'instruction, de [illegible] moyennes. Il [illegible] que ma- [illegible] dans les fêtes que [illegible] au nom de la [illegible] : il est le maître des [illegible] bourgeoisie parisienne, son [illegible] Il attache son nom à des éta- [illegible] nouveaux et le fait bénir pour des créations [illegible] blique dont il est l'exécuteur souvent passif.

Au préfet de police, au contraire, les attributions les plus pénibles, toutes les mesures de rigueur, l'administration des prisons, l'arrestation des prévenus, le transfèrement des condamnés. En butte aux préventions haineuses d'une opinion aveugle et ignorante, pour qui la police est un ennemi et non un protecteur, il n'obtient jamais que des succès négatifs, oublié si le calme règne, attaqué, compromis, si quelque désordre éclate. Son triomphe est dans la sécurité publique, bien précieux que la foule est heureuse d'obtenir, mais qu'elle juge d'autant plus simple et naturel qu'elle en jouit davantage; il vit entouré de détenus, de gendarmes, d'agents de l'ordre le plus infime; sa demeure est d'un aspect sombre et triste : tout enfin semble conspirer pour lui donner un rang secondaire dans la hiérarchie des pouvoirs municipaux et pour dépouiller son titre de l'éclat et de la grandeur. Cependant, si l'honneur est le prix du péril et grandit avec lui, si la dignité d'une fonction doit se mesurer sur les services qu'elle est appelée à rendre, le préfet de police est le premier magistrat de la capitale. Paris, privé des avantages que lui procure l'administration du préfet de la Seine, languirait dans un douloureux abaissement, il cesserait d'être à la tête du monde civilisé, toutefois il survivrait encore à sa splendeur perdue; mais Paris, en proie à tous les maux qu'éloigne une police infatigable et vigilante, périrait bientôt dans les convulsions de l'anarchie.

La préfecture de police a été créée en 1800. Alors, pour la première fois, l'administration de Paris obéit à une direction simple et vigoureuse. En 1789, dis-

en contact avec un pouvoir électif, se trouvait relevé dans l'opinion par la solidarité qui les unissait ensemble; car, si les conseils élus gênent et entravent parfois les fonctionnaires qu'ils contrôlent, ils les grandissent et les fortifient plus souvent par leur adhésion; cette sanction populaire est surtout nécessaire à un magistrat chargé de la police : elle lui rend en considération plus qu'elle ne lui ôte en puissance. Après la révolution de février 1848, il n'a pas paru possible de remettre au suffrage universel l'élection du conseil municipal de Paris. Les souvenirs de la Commune sous la Terreur se présentaient à tous les esprits; une commission municipale nommée par le pouvoir exécutif a remplacé le conseil élu.

Une loi, depuis longtemps promise, devra déterminer à la fois le mode spécial d'élection qui sera adopté pour Paris, les droits respectifs du conseil municipal et des deux préfets, et le partage des pouvoirs entre ceux-ci : sur ces derniers points, elle devra, si nous ne nous trompons, beaucoup plus maintenir que réformer. Le conseil municipal exerce aujourd'hui, en vertu des lois, une autorité contenue dans de justes limites, et à laquelle il manque seulement d'être clairement définie. Quant aux attributions des deux préfets, la répartition de leurs pouvoirs ne soulève d'objections que sur quelques points peu essentiels, et une solution convenable sortira aisément de la discussion législative.

Un simple exposé de l'organisation de la préfecture de police, de ses moyens d'action, de ses attributions, peut servir à la loi qui doit intervenir tôt ou tard; il

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] plus [illegible] soient [illegible] et dans [illegible]

[illegible] don- [illegible] les résul- [illegible] ils sont la [illegible] surveillent, [illegible] en [illegible] tous [illegible] les bras [illegible] des de- [illegible] passif [illegible] a toujours [illegible] guidée par le [illegible]

[illegible] selon les diverses [illegible] Le *Cabinet particulier* traite

es questions politiques. Là, dans le secret, sous antie d'une confiance réciproque, se suivent les es les plus délicates, celles qui touchent à la sû- e l'État, aux manœuvres des factions, aux socié- rètes, à leurs conciliabules : affaires périlleuses ıgagent la responsabilité du chef, et dont il doit erver l'appréciation directe et exclusive. Deux di- s, que leur titre définit suffisamment, la *Divi- e sûreté* et la *Division administrative*, se parta- es affaires non politiques; le *Secrétariat général* les intérêts propres à l'administration considé- ı elle-même, le personnel, le matériel, et un ı nombre d'objets non classés dans les divisions. ıreaux de la préfecture de police ne diffèrent de des ministères ou des grandes administrations ce qu'ils exigent des employés qui les composent ɔromptitude spéciale d'examen, de décision et ɨdition.

rganisation des services extérieurs est forte et ınte.

ıcun sait que Paris est divisé en 12 arrondisse- ı : dans chaque arrondissement est établie une de d'inspecteurs et de sergents de ville, sous la ıon d'un officier de paix; jusqu'en 1850, les com- ıires de police étaient répartis entre les divers quar- ɔont se compose chaque arrondissement, mais des ıers renfermaient près de 40 mille habitants, tan- ue d'autres n'en contenaient pas trois mille. On a levoir créer, pour la police, de nouvelles circon- tions entre lesquelles la population est plus égale- répartie. On peut toutefois regretter que ces cir-

UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Ils entretiennent des relations directes et jour-
es avec le préfet qui les emploie dans tous les
es de l'administration.

s officiers de paix, les inspecteurs non attachés
ommissaires et les sergents de ville appartiennent
bureau central, placé auprès du préfet sous la
tion d'un commissaire et désigné sous le titre de
e *municipale*.

police municipale est la source de toute la sur-
ance de la cité : c'est elle qui répartit dans les
e arrondissements les brigades attribuées à chacun
, et met en mouvement, selon les circonstances et
esoins de chaque jour, les brigades centrales réu-
autour d'elle, les unes sans affectation spéciale, tou-
disponibles à titre de renfort général, les autres
gées d'attributions distinctes, surveillant les filous
s prostituées, les voitures publiques ou les hôtels
is, toutes constituées de manière à pouvoir se
ir à la fois, en un instant, sur le même lieu, pour
venir, au nom de la loi, dans tout ce qui menace
os des citoyens. Près de 900 agents dépendent de
lice municipale; elle constitue une force perma-
et une réserve éventuelle; son organisation est
ue, sans superfétation, sans dépense perdue, elle
it ensemble à Paris, pour les temps ordinaires,
ents nécessaires à l'exécution des lois, et, pour les
d'agitation, une troupe active, courageuse, facile
uvoir et toujours prête à saisir les auteurs ou les
lices du désordre.

tre les commissaires de police des sections et la
municipale, qui embrassent dans leur action

Un ministre, trois directeurs, neuf inspecteurs généraux et douze inspecteurs spéciaux sont chargés de ce mandat. On se demande si les délégués déjà institués auprès du pouvoir central n'en étaient pas investis depuis longtemps, s'ils ne l'ont pas rempli, et, à supposer que leur zèle ait fait défaut, si l'on peut attendre davantage de ce nouveau personnel; on se demande comment ce petit nombre de fonctionnaires offrira les garanties qu'on paraît ne pas attendre du préfet préposé à chaque département, du sous-préfet préposé à chaque arrondissement. Il faut encore observer que les inspecteurs de tous les grades ne correspondent qu'avec le ministre dont ils relèvent; ce ministre seul est en rapport direct avec le chef de l'Etat. C'est donc à lui qu'est réservé le privilége de faire parvenir la vérité au chef de l'Etat. Mais les autres ministres ne méritent-ils pas la même confiance? n'auront-ils pas également le courage de dire la vérité, et les services publics dont la direction leur appartient, ne leur donnent-ils pas des moyens plus réels, plus certains, plus nombreux, de recueillir toutes les informations nécessaires et de les transmettre au premier magistrat de la République?

II.

LE PRÉFET DE POLICE.

Surveiller les complots des ennemis du gouvernement et déjouer leurs tentatives, sans aucun pouvoir extraordinaire, sous l'empire d'une législation qui interdit

les arrestations préventives; assurer l'ordre et entretenir la sécurité dans une ville dont la population, y compris la banlieue, dépasse 1,100,000 âmes, où sont rassemblés plus de 200,000 ouvriers, où fermentent les passions les plus désordonnées, où se donnent rendez-vous les bandits les plus dangereux; maintenir la liberté de la circulation dans plus de 2,000 rues, sillonnées par 60,000 voitures; conjurer tous les éléments de corruption dans un foyer d'industrie qui agglomère sur quelques kilomètres carrés plus de 6,000 établissements insalubres ou incommodes, au sein d'un peuple immense entassé dans d'étroites demeures; faciliter les approvisionnements, favoriser la distribution régulière des choses nécessaires à la vie dans un centre de consommation, où s'engloutissent chaque année 1,450,000 quintaux métriques de farine, 1,100,000 hectolitres de vin, 55,000 hectolitres d'eau-de-vie, 65 millions de kilogrammes de viandes de toute espèce, où se dépensent plus de 6 millions de francs en marée, 12 millions en volailles et gibiers, 12 millions en beurres et 5 millions et demi en œufs : tels sont en substance les devoirs importants et délicats du préfet de police.

Il dispose d'un budget qui excède 12 millions; il a sous ses ordres une garde de plus de 3,000 hommes d'infanterie ou de cavalerie, un corps de sapeurs-pompiers de 820 hommes, des bureaux où travaillent, tout le jour et souvent la nuit, près de 300 employés, un service extérieur de commissaires, d'inspecteurs, de sergents de ville, d'agents de tous ordres, qui comprend plus de 2,000 personnes.

Son territoire, peu étendu, n'embrasse que le dépar-

tement de la Seine et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon ; mais aucune autre portion de la République ne renferme une population aussi active, aussi pressée, et ses attributions sont plus complexes, plus nombreuses que celles d'aucun ministre.

Délégué du pouvoir politique, il répond de la sûreté du chef de l'Etat et de son gouvernement ; magistrat, il remplit des fonctions judiciaires, fait constater les crimes, délits et contraventions, et en livre les auteurs aux tribunaux; administrateur du département, il est chargé des prisons, des mesures relatives aux aliénés, de la police des communes rurales, des secours pour remédier à la mendicité; dépositaire de l'autorité municipale, il exerce tous les pouvoirs de police qu'elle comporte.

Les attributions déférées par nos lois générales aux préfets des départements et aux maires sont partagées, à Paris, entre le préfet de la Seine et le préfet de police. Dans ce partage, le premier a obtenu la part la plus brillante : à lui le soin d'encourager les arts, de soutenir par de grands travaux des milliers d'ouvriers, de secourir l'indigence, de répandre l'instruction, de présider à l'organisation des milices citoyennes. Il occupe le palais de la cité, aussi somptueux que magnifique; il reçoit le chef de l'État dans les fêtes que lui donne la capitale; il le harangue, au nom de la ville, à la tête du corps municipal ; il est le maître des cérémonies de la vieille bourgeoisie parisienne, son intendant, son architecte. Il attache son nom à des établissements nouveaux et le fait bénir pour des créations d'utilité publique dont il est l'exécuteur souvent passif.

Au préfet de police, au contraire, les attributions les lus pénibles, toutes les mesures de rigueur, l'administration des prisons, l'arrestation des prévenus, le ansfèrement des condamnés. En butte aux prévenons haineuses d'une opinion aveugle et ignorante, our qui la police est un ennemi et non un protecteur, n'obtient jamais que des succès négatifs, oublié si le alme règne, attaqué, compromis, si quelque désordre clate. Son triomphe est dans la sécurité publique, ien précieux que la foule est heureuse d'obtenir, mais u'elle juge d'autant plus simple et naturel qu'elle n jouit davantage; il vit entouré de détenus, de genarmes, d'agents de l'ordre le plus infime; sa deeure est d'un aspect sombre et triste : tout enfin emble conspirer pour lui donner un rang secondaire ans la hiérarchie des pouvoirs municipaux et pour épouiller son titre de l'éclat et de la grandeur. Cependant, si l'honneur est le prix du péril et grandit vec lui, si la dignité d'une fonction doit se mesurer ur les services qu'elle est appelée à rendre, le préfet e police est le premier magistrat de la capitale. Paris, rivé des avantages que lui procure l'administration u préfet de la Seine, languirait dans un douloureux baissement, il cesserait d'être à la tête du monde ivilisé, toutefois il survivrait encore à sa splendeur erdue; mais Paris, en proie à tous les maux qu'éoigne une police infatigable et vigilante, périrait bient dans les convulsions de l'anarchie.

La préfecture de police a été créée en 1800. Alors, our la première fois, l'administration de Paris obéit une direction simple et vigoureuse. En 1789, dis-

[illegible] lieutenant-général de police, le [illegible] la chambre des [illegible] et même le parle-ment [illegible]; la confu-sion [illegible] d'attri-butions [illegible] incessantes. [illegible] avait, comme on [illegible]. Le 10 août, en préludant [illegible] de la Commune de Paris, [illegible]. Le Directoire [illegible] sur les ruines de la [illegible] qui, le minant [illegible] amener sa chute. Le [illegible] la situation exception-nelle [illegible] nécessairement les desti-nées [illegible] de deux magis-trats [illegible], et investit [illegible] l'autre de la [illegible] que les circonstan-ces [illegible] politiques, il [illegible] qu'une expression [illegible] conseil municipal réduit, [illegible] d'une véritable [illegible] cette organisa-tion [illegible] plus libéral, remit à [illegible] le conseil municipal, [illegible] ses membres et donna en-[illegible] : c'est sous les yeux de cette représentation efficace et sincère qu'ils ac-complissent leurs fonctions respectives. Le préfet de police, sans avoir perdu aucune de ses attributions,

en contact avec un pouvoir électif, se trouvait relevé dans l'opinion par la solidarité qui les unissait ensemble; car, si les conseils élus gênent et entravent parfois les fonctionnaires qu'ils contrôlent, ils les grandissent et les fortifient plus souvent par leur adhésion; cette sanction populaire est surtout nécessaire à un magistrat chargé de la police : elle lui rend en considération plus qu'elle ne lui ôte en puissance. Après la révolution de février 1848, il n'a pas paru possible de remettre au suffrage universel l'élection du conseil municipal de Paris. Les souvenirs de la Commune sous la Terreur se présentaient à tous les esprits; une commission municipale nommée par le pouvoir exécutif a remplacé le conseil élu.

Une loi, depuis longtemps promise, devra déterminer à la fois le mode spécial d'élection qui sera adopté pour Paris, les droits respectifs du conseil municipal et des deux préfets, et le partage des pouvoirs entre ceux-ci : sur ces derniers points, elle devra, si nous ne nous trompons, beaucoup plus maintenir que réformer. Le conseil municipal exerce aujourd'hui, en vertu des lois, une autorité contenue dans de justes limites, et à laquelle il manque seulement d'être clairement définie. Quant aux attributions des deux préfets, la répartition de leurs pouvoirs ne soulève d'objections que sur quelques points peu essentiels, et une solution convenable sortira aisément de la discussion législative.

Un simple exposé de l'organisation de la préfecture de police, de ses moyens d'action, de ses attributions, peut servir à la loi qui doit intervenir tôt ou tard; il

satisfera peut-être la curiosité de ceux qui aiment à se rendre compte des institutions politiques et administratives sous lesquelles ils vivent; il pourra fournir un terme de comparaison et un sujet d'études à l'étranger; il éclairera enfin l'opinion publique en dissipant d'injustes préjugés.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION GÉNÉRALE.

Le préfet de police, comme tous les chefs d'administration, doit surveiller plus qu'agir, prescrire plus qu'exécuter, et, bien que ses employés intérieurs soient nombreux et occupés, c'est surtout au dehors et dans les services actifs que se manifeste son pouvoir.

Les bureaux concertent les mesures à prendre, donnent l'impulsion, recueillent et constatent les résultats; ils préparent, délibèrent, organisent; ils sont la pensée et l'intelligence. Les services actifs surveillent, exécutent, empêchent, préviennent, répriment; en rapport immédiat avec les citoyens, ils occupent tous les points de jour, la nuit; ils sont les yeux, les bras [illegible]. Mais dans la multitude des devoirs qu'ils ont à remplir, le rôle d'instrument passif [illegible] et leur obéissance a toujours besoin [illegible] par la réflexion et guidée par le [illegible].

[illegible] est distribué selon les diverses [illegible] du préfet. Le *Cabinet particulier* traite

l les questions politiques. Là, dans le secret, sous arantie d'une confiance réciproque, se suivent les ires les plus délicates, celles qui touchent à la sû- de l'État, aux manœuvres des factions, aux socié- secrètes, à leurs conciliabules : affaires périlleuses engagent la responsabilité du chef, et dont il doit éserver l'appréciation directe et exclusive. Deux di- ons, que leur titre définit suffisamment, la *Divi- de sûreté* et la *Division administrative*, se parta- t les affaires non politiques; le *Secrétariat général* ge les intérêts propres à l'administration considé- en elle-même, le personnel, le matériel, et un ain nombre d'objets non classés dans les divisions. bureaux de la préfecture de police ne diffèrent de ĸ des ministères ou des grandes administrations n ce qu'ils exigent des employés qui les composent promptitude spéciale d'examen, de décision et pédition.

'organisation des services extérieurs est forte et ssante.

hacun sait que Paris est divisé en 12 arrondisse- ıts : dans chaque arrondissement est établie une ade d'inspecteurs et de sergents de ville, sous la ction d'un officier de paix; jusqu'en 1850, les com- saires de police étaient répartis entre les divers quar- s dont se compose chaque arrondissement, mais des ırtiers renfermaient près de 40 mille habitants, tan- que d'autres n'en contenaient pas trois mille. On a devoir créer, pour la police, de nouvelles circon- iptions entre lesquelles la population est plus égale- nt répartie. On peut toutefois regretter que ces cir-

rs. Ils entretiennent des relations directes et jour-
ières avec le préfet qui les emploie dans tous les
rices de l'administration.

es officiers de paix, les inspecteurs non attachés
commissaires et les sergents de ville appartiennent
n bureau central, placé auprès du préfet sous la
ection d'un commissaire et désigné sous le titre de
ice municipale.

a police municipale est la source de toute la sur-
llance de la cité : c'est elle qui répartit dans les
ze arrondissements les brigades attribuées à chacun
ux, et met en mouvement, selon les circonstances et
besoins de chaque jour, les brigades centrales réu-
s autour d'elle, les unes sans affectation spéciale, tou-
rs disponibles à titre de renfort général, les autres
rgées d'attributions distinctes, surveillant les filous
les prostituées, les voitures publiques ou les hôtels
rnis, toutes constituées de manière à pouvoir se
nir à la fois, en un instant, sur le même lieu, pour
ervenir, au nom de la loi, dans tout ce qui menace
repos des citoyens. Près de 900 agents dépendent de
police municipale; elle constitue une force perma-
nte et une réserve éventuelle; son organisation est
le que, sans superfétation, sans dépense perdue, elle
rnit ensemble à Paris, pour les temps ordinaires,
agents nécessaires à l'exécution des lois, et, pour les
rs d'agitation, une troupe active, courageuse, facile
nouvoir et toujours prête à saisir les auteurs ou les
nplices du désordre.

Outre les commissaires de police des sections et la
ice municipale, qui embrassent dans leur action

toutes les attributions du préfet, un personnel distinct est exclusivement attaché à plusieurs services spéciaux, ressortissant, selon leur objet, à l'une des deux divisions intérieures : la bourse a son commissaire de police et ses gardes; la halle aux grains, les halles et marchés, les abattoirs, la navigation et les ports, le mesurage public et l'inspection des bois et charbons, la vérification des poids et mesures, ont des commissaires, des contrôleurs, des inspecteurs, sous-inspecteurs et préposés. Des dégustateurs procèdent à la visite des caves et des vins du commerce de détail. Le nettoiement, l'arrosement et l'éclairage, la petite voirie, les voitures publiques, occupent également un personnel distinct. Deux ingénieurs et un inspecteur sont attachés à la surveillance des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, un médecin et trois préposés à la Morgue, et enfin 12 médecins au dispensaire de salubrité.

Un médecin, directeur des secours publics aux noyés, asphyxiés et blessés, est chargé de la surveillance des boîtes de secours et des boîtes à pansement placées sur beaucoup de points des bords de la Seine, dans les postes et dans les localités les plus populeuses ou les plus exposées aux accidents. Plusieurs médecins examinent les aliénés, deux inspecteurs surveillent les maisons de santé, les maisons de sevrage et les maisons de nourrices. Enfin un nombre considérable d'employés est attaché au service départemental des prisons.

La garde municipale, qui a pris depuis 1848 le nom de garde républicaine parisienne, prête à ces nombreux agents l'appui d'une force publique qui se distingue

par sa discipline, son dévouement et son expérience, troupe d'élite composée des meilleurs soldats de toute l'armée, digne de la confiance de l'autorité et du public, habituée à ménager, tout en le contenant, le peuple de Paris, qui vit avec elle, et dont la susceptibilité jalouse s'irriterait de tout procédé brutal. Le préfet dispose de la garde municipale, dirige son service de jour et de nuit, lui adresse ses réquisitions quand elle lui est nécessaire, et peut compter sur son inébranlable fermeté toutes les fois que les conseils, les avertissements, les instances personnelles des agents civils n'ont pas suffi pour rétablir la paix troublée et rendre aux lois leur empire.

Les sapeurs-pompiers, qui sont restés en nombre inférieur aux besoins de la population, portent, partout où l'incendie éclate, le secours d'une adresse qui ne s'arrête devant aucun obstacle et d'un courage que n'ébranle aucun danger.

Tels sont les divers auxiliaires de la préfecture de police. Cette énumération ne contient toutefois que les agents ostensibles et désignés au budget. En dehors de ce nombre, d'autres exercent, tant pour les affaires politiques que pour la police de sûreté, des fonctions secrètes; il en sera question plus tard, à l'occasion des services mêmes auxquels ils sont attachés.

La simplicité pratique de cet ensemble frappe et satisfait. On comprend qu'elle doit aider puissamment le préfet dans l'accomplissement de son immense tâche : auprès de lui, ses bureaux ; au-delà, répandus sur son territoire, ses agents de tous ordres ; il leur donne l'impulsion et s'assure, par les rapports qu'ils

lui adressent, de leur exactitude et des résultats qu'ils ont obtenus; il est représenté, dans chaque section, par un fonctionnaire intéressé à faire aimer et respecter l'administration, et dans chaque arrondissement, par un agent d'exécution préoccupé avant tout des droits et des devoirs de la police; il dispose de ses brigades centrales pour montrer partout son bras tutélaire. Il se tient sans cesse au courant des événements, connaît les vœux de la population, ses souffrances ou ses joies, et, dans un rapport journalier, avertit le gouvernement de tout ce qui peut éclairer sa marche. Il applique aux intérêts plus spéciaux un ordre déterminé d'agents, et appuie, s'il le faut, ses ordres sur l'épée de la garde municipale qui, de concert avec les sapeurs-pompiers, veille en même temps aux besoins matériels de la cité.

Les sergents de ville ont reçu un uniforme à l'époque même de leur création, sous l'administration éclairée et populaire de M. Debelleyme. Une ordonnance de M. G. Delessert a assigné aux commissaires de police, pour les cérémonies publiques, un costume officiel; la ceinture tricolore suffit à signaler leur caractère dans les circonstances ordinaires. Les officiers de paix portent aussi dans les cérémonies un habit brodé et une ceinture bleue; la plupart des inspecteurs des services spéciaux ont également un uniforme : ainsi presque tous les employés extérieurs et actifs accomplissent ostensiblement leur ministère, et la population, loin d'en prendre ombrage, n'en témoigne que plus de confiance. Cependant, même parmi les agents ostensibles, plusieurs ne peuvent pas toujours dénon-

ver leur présence par des signes extérieurs qui paralyseraient la surveillance et annuleraient la répression. L'administration apprécie les circonstances et donne ses instructions. Elle a intérêt à faire connaître elle-même ses agents; toutes les fois que des obstacles puissants ne s'y opposent point; l'exemple des sergents de ville est concluant : les anciens agents de police dont ils ont pris la place tenaient le dernier rang dans l'opinion du peuple; les plus grossières épithètes flétrissaient leur personne, les plus vives résistances entravaient leur action; les sergents de ville sont à l'abri de ces difficultés. C'est que le mystère et la surprise offensent et excitent le soupçon. Au contraire, on rend justice à l'agent zélé qui s'offre aux regards de tous et accepte hardiment la responsabilité de ses œuvres.

Tous les agents de la préfecture dépendent exclusivement du préfet; il peut révoquer ceux dont la nomination lui appartient et les suspendre tous; il règle leurs traitements et dispose d'eux en toute liberté. Ce pouvoir absolu, tempéré seulement par nos mœurs équitables et modérées, fortifie l'autorité du chef sur ses subordonnés.

Quelques réflexions nous sont suggérées par l'examen de l'organisation qui vient d'être retracée.

Les commissaires de police ne sont pas assez exclusivement sous la direction du préfet. Auxiliaires du procureur de la République, et, à ce titre, obligés d'obéir aux juges d'instruction, qui leur délèguent des actes de leurs fonctions, ils peuvent être gênés dans l'accomplissement de ces doubles devoirs, et recevoir à la fois des ordres dont l'exécution simultanée est im-

lés, par voie d'avancement, aux fonctions de commissaires de police. On a ainsi confondu deux carrières distinctes. Le magistrat de police et l'agent d'exécution doivent marcher parallèlement, mais ne jamais se rencontrer dans leur avancement : il convient que les premiers se recrutent parmi les jeunes avocats, les secrétaires des commissaires de police, les employés des bureaux, et les seconds parmi les agents actifs les plus hardis et les plus adroits. Un avenir convenable doit être assuré aux officiers de paix, mais leur introduction dans le corps des commissaires de police offre des inconvénients de plusieurs natures ; elle peut altérer la bonne composition de ce corps et livrer les commissaires à une surveillance qu'un intérêt d'avenir expose à devenir partiale.

On a pensé depuis longtemps à consacrer dans chaque quartier un édifice spécial au commissariat de police, comme la mairie et la justice de paix. Cette création serait d'une grande utilité. Souvent les commissaires de police occupent, dans des rues peu centrales de leur section, à des étages élevés, des appartements mal distribués et resserrés ; s'ils changent de domicile, toutes les habitudes de la population sont dérangées. Ces inconvénients disparaîtraient. Au logement du commissaire de police et de son secrétaire seraient annexés : 1° un corps de garde ; 2° un poste de pompiers ; 3° des brancards, des boîtes de secours et même un poste médical, si cette bienfaisante institution était officiellement adoptée. La dépense des terrains et constructions serait presque entièrement couverte par la suppression des loyers, allocations et indemnités que

ces divers services occasionnent aujourd'hui. Déjà, à une époque antérieure, une compagnie de spéculateurs avait fait des propositions qui, moyennant des sacrifices peu considérables, auraient doté Paris de ces établissements. Cette amélioration si désirable ne se réalisera probablement que lorsqu'on aura tracé les nouvelles subdivisions de Paris de manière à les appliquer à toutes les parties de l'administration. C'est une raison de plus pour que le gouvernement s'occupe promptement de cet objet important.

A part quelques critiques de détail, quelques améliorations possibles, l'organisation de la préfecture de police est bonne et laisse peu à désirer; successivement perfectionnée, elle est le produit de l'expérience et non d'une vaine théorie : c'est ainsi que se forment les institutions solides et les administrations régulières.

CHAPITRE II.

POUVOIRS DU PRÉFET. — ORDONNANCES DE POLICE. — DROIT D'ARRESTATION.

Le préfet de police, pour l'accomplissement de ses fonctions, est investi de deux droits importants qui sont comme la base et le couronnement de son autorité. Il fait des réglements qui ont force de loi; il livre aux tribunaux ceux qui violent ces réglements, et a droit de décerner des mandats contre tout prévenu de crime ou de délit.

Le pouvoir de faire des réglements appartient, ainsi

qu'on l'a vu, à tous les maires, et c'est comme exerçant une partie de leurs fonctions que le préfet de police en est investi : mais les maires sont subordonnés aux préfets, et, à Paris, le magistrat chargé de la police est à la fois maire et préfet : pour ses attributions spéciales, il ne relève que du ministre. L'étendue de sa juridiction, son rang dans l'ordre administratif, la grandeur des intérêts soumis à son autorité, contribuent également à donner de l'importance aux mesures qu'il prescrit. La loi, comme pour les placer au-dessus des simples réglements des maires, les qualifie d'ordonnances, à l'instar des dispositions qui émanaient de la puissance royale.

Le recueil des ordonnances du préfet de police, depuis 1800, a été publié il y a peu d'années, et contient les plus précieux documents. Ces ordonnances sont comme le reflet des événements qui ont occupé la période qu'elles embrassent. Au moment de l'établissement de la préfecture de police, un grand désordre règne partout. On ne marche qu'avec des armes ; une ordonnance en interdit le port sans autorisation. Beaucoup de femmes ont quitté les habits de leur sexe, on leur prescrit de les reprendre ; « attendu, dit le préambule de l'ordonnance, dans un style qui se sent un peu de l'époque, que les femmes travesties sont exposées à une infinité de désagréments et même aux méprises des agents de police. » Paris est plein de militaires, de marins ; ordre leur est donné de faire viser leur congé. Les étrangers abondent ; obligation imposée à chaque citoyen de déclarer qui il loge, même à titre de parents ou d'amis ; les concierges ou portiers

sont tenus de faire la même déclaration, et tous encourent, s'ils se refusent à cette délation, la peine de trois mois de prison et du double en cas de récidive. Les routes sont si peu sûres que les diligences qui partent à jour fixe sont assujetties à faire monter sur l'impériale quatre soldats et un caporal ou sergent, et à prendre en outre une escorte de deux gendarmes, pendant la nuit. Il n'est permis de louer ni chevaux, ni voitures que sur la production d'un passe-port ou d'une carte de sûreté, et chaque jour la liste des personnes qui se sont ainsi procuré des moyens de départ doit être transmise à l'autorité. « Il faut, porte une ordonnance, que le gouvernement soit instruit de tous les événements qui intéressent la sûreté publique et individuelle. » En conséquence, il est enjoint aux officiers de santé de faire la déclaration des blessés auxquels ils donnent leurs soins : odieuse inquisition qui déshonore le gouvernement assez cruel pour y recourir. Après l'Empire, malgré la difficulté des temps, ces mesures violentes sont abandonnées; dans les moments de troubles, la police se borne à défendre les attroupements, à surveiller les étrangers, à remettre en vigueur la législation des passe-ports. Cependant, des précautions nouvelles naissent d'incidents particuliers. Les violences qui éclatent au Théâtre-Français, pendant les représentations de *Germanicus*, font interdire les armes et les cannes dans le parterre des spectacles. Le pétard qui fait explosion auprès de la duchesse de Berry enceinte, provoque des restrictions à la vente de la poudre. Le pillage des boutiques d'armuriers, après 1830, est suivie d'une ordonnance qui

défend aux vendeurs d'armes à feu de les tenir en état d'être employées immédiatement. Il est une profession qui joue un rôle dans tous les événements, c'est celle des crieurs publics. On les soumet à l'autorisation préalable, mais le lendemain de chaque triomphe populaire, ils reparaissent en vainqueurs, trompettes bruyantes de la victoire, et l'ordre rétabli les réduit bientôt au silence.

Le caractère propre à chaque administration se dessine dans ces ordonnances. La police de Paris porte toujours le cachet du pouvoir qui règne : violente et absolue sous les gouvernements qui repoussent le contrôle, tracassière et inquisitoriale avec ceux qui craignent et éludent. Cependant, depuis 1800, les mœurs sont devenues plus douces, l'autorité moins arbitraire et le foyer domestique est respecté.

On retrouve dans les ordonnances du préfet de police le souvenir des grandes solemnités et des fêtes publiques de chaque époque. En 1800, c'est la fête de la Concorde, et jusqu'en 1804 l'anniversaire de la fondation de la République, souvenir incommode au dépositaire infidèle des nouvelles formes politiques. Le couronnement, la distribution des aigles, le *Te Deum* d'Austerlitz, la réception des drapeaux conquis, entretiennent en 1804 et 1805 la curiosité populaire. En 1806, à l'occasion de l'anniversaire d'Austerlitz, une ordonnance de police dispose « qu'il sera prononcé dans les églises, dans les temples et par un ministre du culte, un discours sur la gloire des armées française et sur l'étendue du devoir imposé à chaque citoyen de consacrer sa vie à son prince et à sa patrie. »

Le clergé est devenu un instrument du règne. Chaque victoire du conquérant couronné est célébrée par un *Te Deum* nouveau. A ces fêtes militaires la Restauration fait succéder des cérémonies religieuses. Le Gouvernement de Juillet convoque le peuple aux cérémonies qui rappellent son origine, aux funérailles des victimes de l'attentat de Fieschi, aux obsèques du maréchal Lobau, à la translation aux Invalides des restes mortels de l'Empereur; enfin, dévouée à toutes les gloires, elle inaugure le monument de Molière. Ces fêtes et surtout celles qui sont consacrées aux anniversaires politiques, offrent toujours au peuple des divertissements à peu près semblables : au mariage de l'Empereur, on tire des lots de comestibles, on fait couler le vin sur les places publiques. Plus tard, les comestibles eux-mêmes sont jetés à la foule, spectacle ignoble qui dégrade les mœurs du peuple et à des plaisirs calmes et honnêtes fait succéder des scènes de pugilat. Le Gouvernement de Juillet abolit ces avilissantes orgies et les remplace par des distributions à domicile; plus économe que ses devanciers, il s'abstient de prodiguer l'or des contribuables dans ces plaisirs d'un jour et ne cherche point une popularité factice dans des fêtes ruineuses

Il est curieux d'observer les principes économiques que les ordonnances de police ont successivement adoptés. En 1800, le premier soin de M. Dubois est de faire revivre les anciens réglements, avec leurs dispositions les plus restrictives, presque sans altération. La liberté était bannie même de l'industrie. Dans toutes les catégories d'ouvriers, de garçons, d'apprentis, des

bureaux officiels de placement, exclusivement confiés à un agent, nommé par le préfet, sont constitués en 1804. Nul ne peut s'immiscer dans ce genre d'opération, sous de fortes peines. Les devoirs de chaque catégorie d'ouvriers sont tracés; s'ils veulent quitter le maître, ils sont tenus de l'en prévenir les uns cinq jours, les autres huit jours d'avance; d'autres ne peuvent s'établir qu'à une distance déterminée de la boutique où ils ont été employés. Une ordonnance du 26 septembre 1806, fixe la durée de la journée de travail des ouvriers en bâtiments, l'heure et la durée de leurs repas. Au commencement de la Restauration, M. Dandré réglemente la vente de la bougie et de la chandelle, détermine la contenance des moules employés à la fabrication, le poids des paquets et celui des papiers et feuilles des enveloppes. En 1828, des dispositions du même genre sont insérées dans une ordonnance relative à la vente du sucre en pains; mais l'ordonnance est rapportée au bout de quelques jours. Enfin l'administration refuse de s'immiscer dans ces questions. Le 15 août 1830, quand les classes ouvrières réclament l'appui du gouvernement dans leurs rapports avec les maîtres, le préfet de police, M. Girod de l'Ain, déclare « qu'aucune demande d'intervention de l'autorité dans le salaire ou la durée du travail ne sera admise, comme contraire au principe de la liberté de l'industrie. »

C'est surtout sous le rapport administratif que les ordonnances de la police de Paris sont dignes d'être étudiées; nul code n'est aussi complet, nul traité de jurisconsulte aussi instructif que cette législation pra-

tique, usuelle, inspirée par les besoins de chaque jour; elle fournirait un enseignement fécond aux préfets des départements, aux maires des grandes villes. Il est intéressant de la suivre dans ses phases diverses, dans ses méprises, dans ses tâtonnements. Certaines matières ont été traitées à plusieurs reprises par de nombreuses ordonnances qui se sont modifiées, complétées, remplacées l'une l'autre; on y voit les articles supprimés, changés ou ajoutés pour obtenir le but proposé, et la comparaison des premières dispositions avec celles qui leur ont été substituées, indique clairement les nécessités propres à chaque ordre de faits.

Les ordonnances de police sont obligatoires, comme on le sait, pour tous les citoyens, pourvu qu'elles ne dépassent point la limite des attributions du préfet. Quand des doutes s'élèvent, la Cour de Cassation résout définitivement la question. La jurisprudence de cette cour atteste une grande sagesse, une haute intelligence des nécessités administratives; elle fait une large part à l'autorité du préfet et lui a reconnu des droits fort étendus : utile exemple donné à tous les corps judiciaires par la première cour de la République, heureuse conciliation de la justice et de l'administration, ces deux pouvoirs parallèles qui doivent se prêter un mutuel secours et ne jamais user leurs forces dans de misérables rivalités.

Les nombreux agents dont on a vu la nomenclature sont chargés, pour la plupart, chacun dans sa sphère, de constater les contraventions commises au mépris des ordonnances du préfet. Les procès-verbaux qu'ils dressent sont déférés au tribunal de police municipale,

tenu par un juge de paix, et auprès duquel les fonctions du ministère public sont remplies par un commissaire de police, exclusivement appelé à cet emploi. Les contraventions ainsi constatées se comptent par milliers chaque année ; des amendes sont prononcées contre les contrevenants, et, en cas de récidive, ils peuvent être condamnés à un emprisonnement dont la durée est fixée au *maximum* de cinq jours. Cette loi n'est pas toujours assez sévère; mais, à Paris, par un effet contraire, la répression est ordinairement incomplète ou excessive : les procédures trop longues coûtent, en certains cas, le décuple de l'amende encourue; le tribunal de police municipale où siégent à tour de rôle les douze juges de paix de Paris, tantôt rigoureux, tantôt indulgent outre mesure, ne s'astreint à aucune jurisprudence ; enfin, la plupart des condamnations ne s'exécutent point, faute de ressources chez les délinquants. Les vices évidents de ce régime appellent toute l'attention du législateur et sollicitent une prompte réforme.

Indépendamment des arrestations exécutées par des subordonnés, en vertu du droit commun, dans les cas de flagrant délit et de vagabondage, arrestations qui, en 1849, ont excédé le nombre de 25,000, le préfet de police est autorisé, par l'article 10 du Code d'instruction criminelle, à décerner des mandats d'amener et des mandats de perquisition, lorsqu'un crime ou un délit lui sont révélés. Cette faculté, exercée à propos, contribue à empêcher l'évasion des prévenus, la destruction des pièces de conviction; elle comporte une grande célérité et l'emploi de moyens dont l'autorité

battre, du pouvoir condamné chaque jour à descendre sur la place publique pour entrer en lutte avec d'obscurs ennemis, à dresser des échafauds pour les punir. L'esprit d'imitation, la contagion de l'exemple, si puissants dans les troubles civils, pervertissent les esprits faibles et enfantent de nouveaux attentats. Enfin les procès politiques n'offrent que des chances contraires; des absolutions déconsidèrent les magistrats chargés de la poursuite; des condamnations exposent le chef de l'État au reproche de cruauté s'il laisse exécuter, de mollesse et parfois de lâcheté s'il fait grâce. Tout concourt donc pour que la police politique s'attache surtout à prévenir les complots.

Quelques hommes, dont les illusions n'ont point cédé aux froides leçons de l'expérience, condamnent la police politique et l'accusent d'immoralité et d'impuissance; mais si la société a, autant et plus sans doute que le dernier des citoyens, le droit de veiller à sa défense, comment lui interdire de pénétrer dans les ténèbres où se forgent les armes préparées contre elle? Et s'il est vrai que la police n'a pas découvert tous les complots, il est peu logique d'en conclure qu'elle n'en découvre aucun; malgré la discrétion qui lui est commandée, assez de circonstances ont prouvé l'efficacité de ses recherches.

La police politique, toujours recommandable par son but, peut encore être estimable par ses moyens; s'il pouvait arriver qu'elle songeât à introduire elle-même chez ceux qu'elle suspecte, des preuves supposées d'un crime ou d'un délit, elle commettrait le plus abominable des forfaits, mais quand elle se ren-

ère scrupuleusement dans une observation passive, quand elle interdit sévèrement et punit sans pitié toute provocation, loin de déshonorer le magistrat qui la dirige, elle lui crée, après d'utiles et laborieux services, des titres incontestables à la reconnaissance publique.

A toutes les époques, une police politique a tenu le gouvernement au courant des menées de ses adversaires. Peut-être dans les temps de passions violentes, ne trouvera-t-on ni agents ni crédits financiers affectés à cet objet; mais la délation qui se donne par fanatisme n'est pas plus sincère que celle qui se vend par intérêt : souvent le dénonciateur qui se pique le plus de désintéressement recherche pour salaire les places, la faveur politique, la participation aux affaires publiques. Somme toute, si une police secrète est nécessaire, la moins mauvaise est encore celle dont les agents, soumis à des devoirs clairements définis, peuvent être expulsés en cas d'infraction; de tels instruments, plus dociles, plus souples, plus faciles à contenir, sont moins dangereux pour la main qui s'en sert.

Le préfet de police est chargé à Paris de la police politique; le ministre la conserve dans ses attributions, et de leur action simultanée peuvent résulter des malentendus et des conflits. Il importe donc que le préfet possède toute la confiance du ministre, et qu'un concert loyal et sans arrière-pensée assure le succès de leurs efforts communs; ce concert est d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas une trame ourdie dans les départements, redoutable ou fragile, grave ou légère,

[illegible] centre ou des ramifications. Ni [illegible] ne sauraient demeurer étran- [illegible] : le premier, appelé à em- [illegible] regard, ne peut fermer [illegible] possède de tels moyens [illegible] que le gouvernement per- [illegible] concours, les plus précieuses [illegible] admise, le ministre doit [illegible] subordonné, et celui-ci ne [illegible] : la police politique n'est [illegible] de la préfecture de police, [illegible] délégation du ministre, [illegible] fixer les conditions et [illegible].

[illegible] dans ses investigations po- [illegible] : ostensibles ou secrets. [illegible] pour la plupart des in- [illegible] sont employés; mais, [illegible] des partis, l'interven- [illegible] est indispensable.

[illegible] politique, voués d'a- [illegible] des emplois ordinaires [illegible] réduits à ce métier [illegible] du plaisir, le désordre. [illegible] aussi dans des condi- [illegible] de folles dépenses, pour [illegible] position que leur interdi- [illegible] : elles y déploient [illegible] l'intrigue, le génie de la cu- [illegible] dominées par de petites pas- [illegible] peu de confiance. Quelques agents

dent à de dures nécessités : en 1831, la préfecture cevait les plus utiles révélations d'un jeune étudiant, rt intelligent, à qui un modique salaire ainsi gagné, ouvent au péril de ses jours, permettait de nourrir ne mère et une sœur, et de subvenir aux frais de ses ours. Certains renseignements sont communiqués sous inspiration de sentiments honorables et désintéressés; 'autres, en plus grand nomdre, sous l'impression de a crainte. Des hommes timides se laissent enrôler dans m complot, dans une société secrète, par faiblesse, par ntraînement, sans en peser les conséquences; plus ard, la terreur les gagne, leur esprit se trouble; se dégager de liens funestes serait un péril : ils n'osent les rompre, et achètent au moins l'impunité par leurs révélations. D'autres organisent des complots pour les dénoncer. Un préfet de police se trouva un jour fort embarrassé, confident qu'il était de cinq ou six chevaliers d'industrie qui se trahissaient mutuellement et ne s'étaient mis à conspirer ensemble que pour se procurer respectivement les profits d'une délation; il connaissait les divers affiliés, entretenait des rapports avec eux, et tenait tous les fils du complot dont on aurait pu le croire l'âme et chef. Il se borna à communiquer à chacun de ces Catilinas supposés les renseignements fournis par ses prétendus complices.

En général, les services de police s'obtiennent à peu de frais. La concurrence est très-grande, les consciences se tarifent à très-bas prix. Chaque jour de nombreux candidats se présentent, et la correspondance est pleine d'offres de service.

Le préfet de police ne peut apporter trop de soin, trop

STANFORD LIBRARIES

refuse à ces indignes recherches. Pour elle aussi, la e privée est murée, car l'esprit de faction qu'elle ursuit appartient à la vie publique, même quand il couvre d'un voile. Des informations réclamées par s familles elles-mêmes font quelquefois entrer la po- ce dans leurs secrets intérieurs, mais elles sont rares, ecueillies avec une extrême réserve et ensevelies dans n religieux secret. Quant à celles qui touchent à la olitique, elles se renferment dans leur objet: la police erait coupable de violer les mystères de la vie intime t de profaner le sanctuaire domestique.

Mais elle doit être présente partout où s'organise la sédition, dans l'atelier où s'enrégimentent des soldats pour la révolte, dans le cabaret où des affidés se réu- nissent, à certains jours donnés, pour concerter l'é- meute ou l'attentat, au sein des sociétés secrètes où le meurtre et l'assassinat se placent sous la garantie sa- crilége d'un serment odieux; elle doit saisir les publi- cations clandestines qui enflamment des âmes crédules, les armes, les dépôts de poudre, exécrables munitions de la guerre civile, et s'emparer de tous les agitateurs qui se disposent à porter le trouble dans nos cités et le deuil dans nos familles. Elle doit aussi élever ses re- gards plus haut, heureuse et fière quand elle sait dépouiller de leur lâche incognito les chefs de ces ten- tatives anarchiques, ceux qui, se tenant à l'ombre, ex- posent au péril de pauvres victimes dont ils ont égaré l'ignorance et trompé la bonne foi : détestables ambi- tieux qui cachent sous les dehors du patriotisme les plus égoïstes désirs, les passions les plus cupides.

L'état actuel de nos mœurs a beaucoup réduit l'inté-

rêt de la police dans le grand monde et dans les salons. Ce n'est point là que l'on conspire. Les progrès de la démocratie ont fait descendre dans les rangs les moins élevés les pensées de conspiration, et l'hostilité contre le gouvernement se traduit en révoltes, en attentats sur nos places publiques. Sous un gouvernement libre, le champ de la police secrète est fort resserré. Chaque parti révèle tous les matins dans ses gazettes ses espérances et ses craintes : les adversaires du gouvernement sont connus et avoués, et les plus éminents prennent la tribune politique pour la confidente assez peu discrète de leurs griefs et de leur hostilité. Au milieu des lumières d'une telle publicité, qu'apprendrait d'essentiel une police secrète dans les salons?

Il n'en est pas de même quand une presse bâillonnée ne peut devenir l'interprète de l'opinion. Le gouvernement est contraint de multiplier ses moyens d'information. Plus le pouvoir est absolu, plus il est obligé d'étendre le réseau de l'espionnage et de provoquer la délation.

Il est interdit à la police politique de servir jamais des intérêts purement ministériels et privés. Son intervention n'est nécessaire et par conséquent légitime que quand elle s'applique à des actes dangereux ou punissables. Il y aurait une sorte de prévarication à dépenser ses ressources pour un vil espionnage personnel, pour observer de simples adversaires politiques et pour chercher un texte à des accusations de parti ou à de méprisables récriminations.

Quand tous les rapports sont faits, tous les renseignements réunis, tous les résultats coordonnés, com-

mence le rôle du magistrat qui dirige la police. C'est à son bon sens de tirer les conséquences des faits révélés, d'ordonner les mesures qu'ils rendent nécessaires. Si ces faits constituent un crime ou un délit, si des preuves suffisantes peuvent être obtenues, si le retentissement d'un procès n'est pas plus nuisible que profitable, la justice doit être saisie, et l'administration, après lui avoir transmis ses documents, la laisse accomplir librement son ministère. Le plus souvent néanmoins, les éléments d'une poursuite judiciaire sont absents; le gouvernement est convaincu, mais la justice n'acquerrait point une certitude légale, Alors mille embarras arrêtent l'administration; une terrible responsabilité pèse sur elle; elle connaît le complot et ne peut ni en faire punir les auteurs, faute de preuves, ni s'emparer d'eux, faute d'autorité; si elle prend des précautions, elle est accusée de vouloir alarmer le pays, de créer des inquiétudes pour servir ses vues politiques, ou de s'abandonner lâchement à des craintes sans fondement; si le désordre éclate, on lui reproche de ne l'avoir point prévenu, d'avoir laissé se perdre des hommes égarés qu'elle pouvait retirer de l'abîme, qui sait? de les y avoir peut-être attirés par d'exécrables provocations. L'esprit de parti est ingénieux, inventif, et imagine des attaques pour toutes les hypothèses. Si ces attaques sont inévitables, que du moins la prudence des magistrats leur ôte tout fondement. Quand la poursuite est dangereuse et n'offre pas un résultat certain, l'administration doit recourir aux moyens qui lui sont propres. Elle peut inquiéter les coupables en leur laissant voir qu'ils sont découverts, jeter la division dans leurs

rangs en montrant que des traîtres s'y cachent, détacher des affidés par la persuasion, la crainte ou l'intérêt. Ces moyens, habilement mis en usage, ont souvent mieux servi la chose publique que le luxe des poursuites et la rigueur des condamnations. Les violateurs des lois sont accessibles à des craintes, à des soupçons, que le moindre incident entretient et irrite; il est facile de les décontenancer, de leur susciter des obstacles qui, sans changer leurs dispositions, les empêchent de se livrer à aucun acte sérieux et redoutable. Cependant le gouvernement se tient sur ses gardes, la police veille sans bruit, toujours prête, si elle ne peut déjouer de coupables projets, à prévenir le danger en cas d'exécution et à éclairer les pas de la justice.

CHAPITRE IV.

POLICE DE SURETÉ.

Le domaine de la police de sûreté est illimité : tout ce qui touche à la défense des personnes ou des propriétés lui appartient. La police politique a des détracteurs; la police de sûreté n'en a point; elle n'excite de plaintes que quand elle n'atteint pas son but, et ceux qui pensent que le gouvernement ne doit prendre aucune mesure contre les actes qui menacent sa sûreté trouvent très-bonnes toutes celles qui tendent à défendre leur bourse ou leur existence.

La police de sûreté est présente partout où se font de grands rassemblements, dans les théatres, dans les fêtes,

ans les promenades où se presse la foule. L'émeute et sédition la font apparaître sans délai : partout elle a our éclaireurs ses agents, et pour force suprême la arde municipale, et au besoin toutes les troupes d'une arnison nombreuse. C'est elle qui assure l'exécution es lois et des ordonnances relatives à la surveillance es personnes, qui délivre des passe-ports aux voya- geurs, des permis de séjour ou des livrets à ceux que a loi assujettit à cette mesure d'ordre, qui vise les passe- ports des étrangers, les cartes de sûreté exigées dans quelques situations spéciales, les permissions ou con- gés accordés à des militaires, qui visite les hôtels gar- nis et en suit le mouvement. Selon les circonstances, elle se montre tolérante ou rigoureuse dans son action; toujours, elle s'attache avec un soin constant à n'im- poser aux citoyens aucune gêne inutile.

A ces mesures générales elle joint des précautions spéciales dans certains cas déterminés : un aliéné se livre à des actes de violence, il est enfermé; un enfant a été abandonné sur la voie publique, il est placé dans un hospice; un citoyen a disparu, des recherches sont faites pour le retrouver; une mort subite et imprévue inquiète le public, les hommes de l'art en constatent la cause; la flamme dévore une maison, les pompiers ac- courent étouffer l'incendie; les professions dangereuses sont réglementées; certaines armes prohibées, ceux qui les vendent soumis à des injonctions particulières; les maisons d'aliénés, celles où les enfants sont placés en sevrage visitées, tenues à des formalités nombreuses; des secours sont organisés, des instructions répan- dues pour rendre à la vie les noyés et les asphyxiés :

partout où l'existence d'un homme est en péril, la police apporte une lumière, une précaution, un secours.

Cette protection ne s'arrête point aux personnes. Si des loteries et des maisons de jeu clandestines se substituent aux établissements officiels, que le Gouvernement de Juillet a eu la gloire de supprimer, des agents adroits les surprennent et les livrent aux tribunaux. Si des jeux de hasard sur la voie publique tendent leurs embûches à l'innocent pécule de l'ouvrier, la main du sergent de ville les disperse et saisit le cupide banquier. Les brocanteurs, les revendeurs, ces proxénètes du vol, obligés de rendre compte de tous les actes de leur commerce, vivent sous le poids d'une complicité toujours suspendue sur leur tête.

Mais les services de la police de sûreté éclatent spécialement dans sa lutte infatigable, habile, courageuse, contre les classes perdues de la société, qui semblent en guerre déclarée avec ses institutions et ses mœurs.

Il est au fond de la population de toutes les grandes villes un ramassis de misérables qui vivent en dehors des lois, n'ayant pour règle que leur cupidité, pour moyens que le crime, pour dieu que leurs passions. Le vol est leur ressource, la plus infâme débauche leur volupté, la prison ou l'échafaud leur inévitable fin. Tous les jours, devant les tribunaux, ils épouvantent l'auditoire moins encore par leurs méfaits que par l'insolence de leur langage et le cynisme de leurs gestes. Certains quartiers, certaines rues, certaines maisons, les reçoivent habituellement; d'affreux re-

...les où se presse la foule. L'rencontre... leur
...paraître sans délai : partout elle... nuits
...agents, et pour force supérieure à... fuient
...au besoin toutes les troupes d'une... ...ères un
...C'est elle qui assure l'exécution... ...s, évitant
...res relatives à la surveillance... ...nt désheuré
...des passe-ports aux voy... ...t une langue
...ou des livrets à ceux que... ...t, et qui s'en-
...d'ordre... ...t d'une généra-
...de sûreté exigées dans... pour la plupart les
...ont rompu leur ban,
...une perpétuelle viola-
...entre eux, se soutien-
...nt ensemble les attaques
...brigandages dont ils vi-
...strie se répartit selon les
...e a ses spécialités et suit la
division du travail. Toutes les
...uterie, l'escroquerie, l'attentat
...ssent leur contingent. Les uns
...écouvrir les occasions du larcin,
...écuter ; l'intelligence et la force se
...s. Certains exploits sont préparés de
...tudiés, combinés avec un soin redou-
...récautions effrayantes. Des recéleurs ac-
...nent toujours allumés des fourneaux sur
...r et l'argent non monnayés, la vaisselle,
...sont immédiatement mis au creuset et con-
...lingots ; ils possèdent dans leurs rangs des
...s pour fabriquer les fausses clefs, des cochers
...ures publiques pour opérer les transports, des

faussaires pour contrefaire les écritures; ils envoient leurs affidés reconnaître la disposition des appartements, prendre l'empreinte des serrures, compter les membres de la famille, étudier ses habitudes; ils provoquent des attroupements sur la voie publique, soit qu'ils y engagent une dispute, soit qu'ils y établissent un chanteur ou une troupe de saltimbanques, et la curiosité sans défiance leur paie son tribut. L'étranger crédule tombe dans leurs filets; le caissier sans expérience voit son sac d'argent s'échapper avec le voleur qui le lui ravit; la voiture chargée de marchandises, si son guide la quitte un seul instant, est aussitôt dévalisée. L'étalage extérieur de la boutique leur est une proie toujours offerte. Au foyer des théâtres, aux sermons des prédicateurs en vogue, dans les promenades publiques, partout où le beau monde se rassemble, se trouve quelqu'un des leurs, vêtu avec goût et luxe, affichant des manières distinguées, se mêlant à la foule avec aisance, et bientôt montres, lorgnettes et bijoux ont disparu entre ses mains; des femmes jeunes et brillantes entrent dans les magasins, se font montrer cent objets précieux et glissent avec adresse les plus riches sous leur élégante pèlerine. On ne saurait dépeindre la fécondité de leurs ruses, l'audace de leurs projets, l'énergie de leurs moyens d'exécution : ils forment une vaste conspiration, organisée sur tous les points, contre quiconque possède quelque chose, et qui n'est déconcertée par aucune difficulté, contenue par aucun frein, effrayée par aucun danger.

C'est à la combattre, à la réduire à l'impuissance, que se consacre la police de sûreté, et elle y déploie

un zèle, une habileté, un courage dignes des plus grands éloges. Elle comprend aussi des agents publics et des agents secrets; les premiers surveillent les voleurs sans se joindre à eux; les seconds s'en approchent davantage, et sans jamais, en aucune façon, de loin ni de près, tremper dans leurs méfaits, ils les rencontrent, les connaissent personnellement, et peuvent avec exactitude révéler le caractère, les menées de ces misérables, sauvages égarés au milieu de la civilisation, et qui pourraient se rire de nos lois, si la société n'avait point à son service des yeux pour voir, des oreilles pour entendre et des bouches pour redire les secrets de leur perversité. Les agents de la police savent leur signalement et les suivent obstinément dès qu'ils les trouvent en campagne; ils se mêlent à leur tour au public pour le protéger; ils saisissent la main encore nantie de l'objet volé, et le rendent au passant surpris et charmé d'une vigilance publique qui garde sa bourse mieux que lui-même; ils les suivent dans l'hôtel où les attire une riche proie, dans l'escalier obscur qui conduit au logis solitaire d'un pauvre ouvrier au travail, ou bien ils les attendent au dehors et s'emparent à la fois du voleur, de ses instruments et du fruit de ses rapines. Quand un recéleur est connu, ils prennent possession de sa maison; sans se montrer, ils en ouvrent la porte à ses clients éhontés, et ceux-ci, au lieu du complice qui leur donnera le prix du butin, trouvent l'agent de la force publique qui les prend au collet. Sur le récit des circonstances d'un vol, ils pourront en dire l'auteur : il y a quelques années, les médailles de la Bibliothèque nationale

faussaires pour contrefaire les écritur
leurs affidés reconnaître la disposit
ments, prendre l'empreinte des se
membres de la famille, étudier se
voquent des attroupements sur
qu'ils y engagent une dispute,
un chanteur ou une troupe
curiosité sans défiance leur
crédule tombe dans leurs
rience voit son sac d'arge
qui le lui ravit; la voitu
si son guide la quitte
dévalisée. L'étalage ex
une proie toujours off
sermons des prédica
nades publiques, p
semble, se trouve
et luxe, affichant
à la foule avec ai
bijoux ont dispa
et brillantes en
cent objets p
riches sous l
peindre la f
projets, l'é
forment un
points, co
qui n'est
par aucu

C'est
que se

il,
indice
feu, un
uvenirs des
, des dépenses
un mot échappé
est négligé; toutes
les circonstances con-
illies. A certaines épo-
nés, les cabarets infects
-coup fouillés, pendant la
mproviste, par les brigades
es patrouilles nombreuses en-
de la banlieue, en ferment les
les profondeurs. Ces expéditions
de l'autorité une foule de repris
, de misérables sans ressources,
oyens d'existence : les évadés sont
ou dans les maisons centrales, les
udiciairement pour rupture de ban,
pour vagabondage, et Paris peut
ille, délivré, au moins pour quel-
résence de ces hôtes famé*liques* et
, les agents de sûreté se répan-
et par petits groupes, bien *armés*,
courent les lieux les plus déserts,
nter l'audace des malfaiteurs; *ils*
bre, sans bruit, se blottissent le
rêtent l'individu qu'ils trouvent

, une hideuse contagion répand dans
ignominie et des principes de mort.
ation française, plus pratique, plus sen-
ne action directe, continue, sévère, sur la
et, à Paris, ne pouvant la supprimer, elle
à des réglements, placée sous sa propre
ssujettie au joug. Les lieux de débauche
s par la police; les malheureuses qui y
celles qui isolément trouvent dans l'op-
moyens d'existence, sont tenues de se faire
des registres ouverts à cet effet, et, à dé-
ande, y sont inscrites d'office dans certains
nés. Mais, si la police intervient dans ces
le ne le fait qu'avec réserve et précaution.
ions sur le livre infamant de la prostitution
lonnées d'office qu'après des désordres qui
le complète démoralisation, et, sur la dé-
iale, qu'après que les conseils, les avertis-
exhortations, ont échoué. S'il s'agit de
recherche les familles, on écrit au père,
fait appel à leur autorité, on les invite
racher à la débauche la proie qu'elle
orer : nobles instances qui donnent à
e un rôle de tutelle morale qu'elle ne
souvent; mais, il est douloureux de le
ouronne rarement ces pieuses tenta-
éjà si profondément enraciné, quand
ière et déplorable ressource de l'in-
que le cœur est fermé à tout re-
ment moral. Les familles sont dé-
tes, ou indignées. L'inscription est

ayant été soustraites, les agents, à la vue des procédés employés, désignèrent l'homme qui, plus tard, se déclara lui-même coupable. A défaut de signe spécial, un instinct merveilleux les guide; le moindre indice les éclaire : le papier qui a bourré l'arme à feu, un instrument oublié, la trace des pas, les souvenirs des voisins, les produits du crime retrouvés, des dépenses excessives sans ressources justifiées, un mot échappé dans la colère ou l'ivresse, rien n'est négligé; toutes les mémoires sont interrogées, les circonstances constatées, les informations recueillies. A certaines époques, les logis publics mal famés, les cabarets infects de la populace, sont tout-à-coup fouillés, pendant la nuit, tous à la fois, à l'improviste, par les brigades de la police de sûreté; des patrouilles nombreuses entourent les carrières de la banlieue, en ferment les issues, en explorent les profondeurs. Ces expéditions mettent sous la main de l'autorité une foule de repris de justice, de forçats, de misérables sans ressources, sans papiers, sans moyens d'existence : les évadés sont renvoyés au bagne ou dans les maisons centrales, les libérés poursuivis judiciairement pour rupture de ban, les gens sans asile pour vagabondage, et Paris peut reposer plus tranquille, délivré, au moins pour quelque temps, de la présence de ces hôtes faméliques et désespérés. La nuit, les agents de sûreté se répandent dans les rues et par petits groupes, bien armés, bien résolus; ils parcourent les lieux les plus déserts, les plus propres à tenter l'audace des malfaiteurs; ils se glissent dans l'ombre, sans bruit, se blottissent le long des maisons, arrêtent l'individu qu'ils trouvent

porteur de paquets suspects ou même embarrassé dans sa contenance, et jugent d'après ses réponses s'ils doivent le laisser continuer sa marche, le reconduire au domicile qu'il s'est donné, ou le mettre en lieu sûr. La garde municipale leur prête assistance pour ces courses nocturnes, et des patrouilles, où les pas n'ont point de bruit et l'uniforme point d'éclat, saisissent aussi et les individus prêts à commettre un crime et ceux qui emportent dans les ténèbres les produits délateurs du crime déjà commis. Ainsi, les défenseurs de l'ordre et du repos public rivalisent d'activité, de persévérance et d'adresse avec les familiers du crime; la reconnaissance des honnêtes gens récompense leurs efforts, la force sociale les soutient, le sentiment du droit les relève, les anime et assure leur succès.

Le premier soin de tout malfaiteur arrêté est de cacher son nom et d'empêcher que son identité ne soit constatée; la police de sûreté a des agents dont la mémoire impitoyable retrouve les traits de tous ceux qu'ils ont une fois aperçus; ils appliquent, avec une exactitude qui n'est jamais en défaut, tous les signalements publiés par l'autorité administrative. Les archives de la préfecture de police contiennent en outre, sous le titre de *sommiers judiciaires*, l'état, toujours au courant, de tous les individus condamnés par les juridictions criminelles ou correctionnelles des départements. Plus de 800,000 noms y sont inscrits, et chacun est suivi de la liste complète de tous les jugements de condamnation où il figure. Cet état qui occupait quatre cents registres, dont les feuilles supplémentaires remplissaient quarante caisses en

est aujourd'hui distribué sur des bulletins individuels, contenant chacun tout ce qui concerne un même individu et placés sur des rayons, par ordre alphabétique, de manière à en rendre le triage simple et commode. Les sommiers judiciaires sont d'une immense utilité : chaque jour, ils permettent de répondre aux hypocrites protestations d'anciens condamnés qui, traduits de nouveau en justice, comptent sur l'oubli de leurs premières fautes : en quelques minutes, tous leurs antécédents sont découverts et retracés. La facilité et la promptitude de ces recherches excitent souvent l'admiration des étrangers et confondent les accusés. Grâce aux sommiers judiciaires, à Paris, les magistrats du ministère public, informés de toutes les condamnations déjà subies par un prévenu, peuvent éclairer les juges sur ses antécédents, et requérir, s'il y a lieu, les aggravations de peines applicables aux récidives. Les juridictions des départements pourraient recourir avec la même utilité à ces documents officiels, qui embrassent toute la France, mais la plupart paraissent en ignorer l'existence.

La préfecture de police a cessé depuis longtemps d'employer des repris de justice dans les brigades de sûreté, et ceux qui en font partie ont un titre reconnu, sont payés sur le budget de la ville de Paris et figurent en nom sur les états du personnel. Ils ne diffèrent des autres agents qu'en ce qu'ils ne portent point d'uniforme, mais on ne pourrait leur en donner un sans les frapper d'impuissance. Cependant, outre ces agents, la police recueille les informations qui lui sont fournies par des individus auxquels elle ne confère ni

titre ni traitement régulier, et qui n'appartiennent pas à l'administration. Cette partie de la police peut être considérée comme secrète, et ses agents, il faut en convenir, sont quelquefois mêlés aux désordres et aux méfaits même de ceux qu'ils dénoncent. Aussi est-elle l'objet d'une vive réprobation et l'on ne saurait s'en étonner; il est naturel en effet que la délation excite le dégoût des âmes droites, mais faut-il préférer le repos des coquins dont ces révélations troublent l'industrie au repos des honnêtes gens qu'elles assurent souvent? En quoi consistent d'ailleurs les révélations que reçoit la police? Elles sont purement officieuses, et lui servent seulement de lumières dans les ténèbres où son devoir lui ordonne de pénétrer. Si elles devenaient la base de condamnations, on aurait droit d'en flétrir l'emploi, mais elles ne percent jamais le mystère qui les enveloppe. La nécessité en est si évidente en certain cas, qu'il est difficile de croire qu'aucune police s'en passe entièrement : par la police secrète, l'administration apprend un complot formé contre la vie d'un citoyen qu'on veut dépouiller; elle y met obstacle en avertissant la victime désignée, en plaçant des gardes dans sa maison. Informée d'un projet d'évasion, elle prend les précautions nécessaires pour en empêcher l'exécution. Un forçat libéré a rompu son ban et se cache dans Paris; elle le fait saisir avant qu'il se soit livré à de nouveaux crimes. Vaudrait-il mieux que l'assassinat fût commis, l'évasion consommée, la sûreté de tous menacée par la présence d'un bandit en révolte contre les lois? Que les révélations de ce genre soient parfois un acte odieux de la part de ceux qui les font,

que les magistrats à qui elles parviennent ne les reçoivent qu'avec répugnance, cela se peut; mais au lieu de blâmer ces derniers, il faut leur savoir gré de faire passer les devoirs de l'homme public avant les scrupules de l'homme du monde. C'est à tort qu'en accusant la police française d'encourager la délation, on l'a mise sous ce rapport au-dessous de la police anglaise. La délation est provoquée et récompensée par les lois de l'Angleterre. Dira-t-on qu'au moins elle affronte le grand jour? oui, sans doute, elle se montre jusque dans le sanctuaire de la justice, où elle reçoit le prix des condamnations qu'elle dicte. Si la police française l'accueille, elle ne lui demande que des renseignements qu'elle contrôle ensuite et qu'elle ne communique pas même à l'autorité judiciaire. En Angleterre, la délation suit le crime et reçoit une récompense publique; en France, elle dénonce et empêche le crime; elle ne reçoit pas un salaire au nom de la loi. Lequel des deux systèmes garantit mieux la sécurité des citoyens et satisfait davantage la morale publique?

A la surveillance des malfaiteurs se lient étroitement la garde et la police des prisons également confiées au préfet de police. Paris renferme huit maisons de détention : le dépôt de la préfecture de police où sont d'abord conduits tous les individus arrêtés, la maison d'arrêt de Mazas pour les prévenus hommes, les Madelonnettes et Sainte-Pélagie pour les condamnés correctionnellement, la Conciergerie pour les accusés renvoyés en cour d'assises, la prison de Saint-Lazare pour les femmes prévenues ou condamnées correctionnelle-

ment, le dépôt de la rue de la Roquette pour les condamnés qui doivent être dirigés sur les bagnes ou les maisons centrales, et enfin la maison de correction des jeunes détenus; une prison spéciale est affectée aux détenus pour dettes, et, en outre, Saint-Denis contient une maison de correction et un dépôt de sûreté. La population moyenne de ces diverses prisons est évaluée à 5,000 individus.

Depuis vingt ans, de grandes améliorations ont été apportées au régime des prisons et à leurs dispositions matérielles. La prison de Mazas a remplacé l'ancienne maison de la Force, dont un quartier nouveau couvre aujourd'hui l'emplacement; le système cellulaire y a été introduit. Mais les plus anciennes prisons ne sont plus aujourd'hui dignes ni de nos mœurs, ni d'une ville comme Paris. Malgré les divisions intérieures, les détenus demeurent exposés à une déplorable contamination; dans les portions affectées aux plus dangereux s'accomplissent chaque jour de honteux excès; le crime y tient école ouverte, les forfaits s'y méditent, les pactes les plus exécrables s'y forment. Il est à désirer qu'à l'instar de Mazas, toutes les prisons soient disposées pour le régime cellulaire; la morale publique et l'humanité s'accordent pour presser cette réforme.

Le dépôt de la préfecture et la Conciergerie sont resserrés et peu salubres, et cependant ces prisons sont destinées à des détenus encore couverts par la présomption légale d'innocence. Dans les immenses travaux qui vont donner à Paris un palais de justice en rapport avec les besoins de ses justiciables, ces déte-

comme l'austère et impartiale gardienne de la morale et de l'ordre.

La police de sûreté exerce une dernière attribution dont il est nécessaire de dire quelques mots, malgré les difficultés du sujet : c'est la police de la prostitution.

Un écrivain digne et savant, le bon Parent-Duchâtelet, a consacré à cette matière un ouvrage étendu qui occupa dix années de son existence laborieuse. Il y a consigné tous les détails statistiques que l'administration possède ou qu'il avait recueillis personnellement, et les personnes à qui des données précises et officielles offriraient de l'intérêt y trouveront à satisfaire leur curiosité. Nous nous proposons seulement de faire ressortir et de déterminer le caractère de l'intervention administrative dans un ordre de faits qui semble, au premier aperçu, se refuser à une organisation publique.

A Londres, la prostitution est livrée à elle-même, sans frein, sans réglements, sans surveillance spéciale. Elle infeste les théâtres, les lieux publics, révolte les regards par le spectacle de ses désordres et pendant la nuit menace la sûreté des personnes ; mais, par des raisons diverses, nul ne consent à lui imposer un joug. Les radicaux la croient protégée par le principe de la liberté individuelle ; les hommes religieux, qui forment la majorité, s'indignent à la pensée de prendre des mesures qui impliqueraient une approbation indirecte d'un scandale dont ils gémissent et ne veulent à aucun titre se porter solidaires. Ces scrupules opposés concourent au même résultat : la police s'abstient, les mœurs

sont offensées, une hideuse contagion répand dans les familles l'ignominie et des principes de mort.

L'administration française, plus pratique, plus sensée, exerce une action directe, continue, sévère, sur la prostitution ; et, à Paris, ne pouvant la supprimer, elle l'a soumise à des réglements, placée sous sa propre autorité et assujettie au joug. Les lieux de débauche sont autorisés par la police; les malheureuses qui y sont placées, celles qui isolément trouvent dans l'opprobre leurs moyens d'existence, sont tenues de se faire inscrire sur des registres ouverts à cet effet, et, à défaut de demande, y sont inscrites d'office dans certains cas déterminés. Mais, si la police intervient dans ces deux cas, elle ne le fait qu'avec réserve et précaution. Les inscriptions sur le livre infamant de la prostitution ne sont ordonnées d'office qu'après des désordres qui attestent une complète démoralisation, et, sur la demande spéciale, qu'après que les conseils, les avertissements, les exhortations, ont échoué. S'il s'agit de mineures, on recherche les familles, on écrit au père, à la mère, on fait appel à leur autorité, on les invite instamment à arracher à la débauche la proie qu'elle est prête à dévorer : nobles instances qui donnent à l'autorité publique un rôle de tutelle morale qu'elle ne prend pas assez souvent; mais, il est douloureux de le dire, le succès couronne rarement ces pieuses tentatives. Le vice est déjà si profondément enraciné, quand se présente la dernière et déplorable ressource de l'inscription officielle, que le cœur est fermé à tout remords, à tout sentiment moral. Les familles sont découragées, indifférentes, ou indignées. L'inscription est

s'est fait entendre contre l'exercice d'un pouvoir qui ne repose sur aucun texte de loi.

On a plusieurs fois tenté d'aggraver la rigueur des réglements établis contre la prostitution. M. Mangin se livra à des essais de ce genre; les obstacles qu'il opposa à la prostitution autorisée étendirent le cercle de la prostitution clandestine; quand l'inscription officielle ne produit que des entraves, quand elle soumet à la gêne, à la prison, sans aucune compensation, elle est redoutée, évitée, combattue comme une odieuse tyrannie. La prostitution clandestine, à son tour, engendre les maux les plus graves; elle verse un poison mortel dans les veines du corps social; elle marche dans l'ombre, suivie du vol et de l'assassinat. Le système de M. Mangin pouvait satisfaire la morale officielle en écartant de nos yeux de hideux spectacles, mais il portait une atteinte profonde à la sécurité publique. La police de la prostitution est toujours placée entre deux écueils : facile et indulgente, elle blesse les mœurs; dure et impitoyable, elle menace le repos des familles. C'est à ménager ce double et contradictoire intérêt que doit s'appliquer la vigilance du préfet de police, et le public semble accepter les mesures actuellement en vigueur comme la solution la plus satisfaisante d'un problème qui n'en admet point d'irréprochables.

CHAPITRE V.

POLICE ADMINISTRATIVE.

La police politique a écarté les séditions; la police de sûreté, prévenu ou surpris les attentats des malfai-

teurs; toutes deux de concert ont étendu sur la ville une bienfaisante protection. Paris obtient de la police administrative les jouissances de la vie, le bien-être dans sa plus large acception; la police administrative pourvoit à sa subsistance, facilite sur tous les points une circulation libre, aisée et sûre, et fait disparaître tout ce qui porterait atteinte à la salubrité publique. Les subsistances, la circulation, la salubrité, tels sont, dans leur signification la plus étendue, les objets de sa vigilance.

Les gras pâturages du Nord, de l'Ouest, du Centre, élèvent de nombreux bestiaux. L'administration de Paris les appelle vers la capitale, non par des moyens de contrainte toujours impuissants, toujours suivis d'inquiétudes qui repoussent le producteur au lieu de l'attirer, mais par des facilités spéciales qui lui promettent une vente assurée, un recouvrement immédiat et certain; la liberté en ces matières est un principe de bonne administration autant qu'un droit politique. Les denrées se portent d'elles-mêmes, pour ainsi dire, sur un marché d'un million de consommateurs; il suffirait presque à l'autorité publique de ne point les repousser.

Celle de Paris se montre facile, complaisante, préoccupée des intérêts des producteurs. De vastes marchés leur sont ouverts pour l'approvisionnement; à Sceaux et à Poissy, d'immenses hangars, des abris sûrs, des établissements qui offrent toute commodité, admettent les bœufs, les veaux, les moutons; les bouchers qui viennent les acheter se libèrent au comptant au moyen des avances faites par la caisse de Poissy, caisse déjà

vieille, et dont la longue et utile gestion fournit la plus puissante démonstration de l'utilité de ces institutions de crédit; l'expéditeur, dégagé de souci, nanti de la valeur qui représente ses produits vendus, peut immédiatement regagner son domicile. L'approvisionnement en bestiaux se fait encore à La Chapelle et, dans Paris, aux Bernardins et à la Halle-aux-Veaux, marchés moins considérables qui se tiennent à des jours différents. Les porcs sont amenés à Saint-Germain, à La Chapelle, à la Maison-Blanche, la volaille au marché de la Vallée.

La nuit, pendant que Paris repose encore, des charrettes pesantes traversent ses longues rues pour se rendre au marché des Innocents, où se fait l'approvisionnement des fruits et légumes; tous les cultivateurs des environs viennent y verser la récolte de leurs champs, fertilisés par de si intelligents travaux. Quelques heures suffisent à l'achat de ces innombrables produits, et la journée n'est pas commencée que déjà la provision de toute la population est assurée.

Le beurre et les œufs, commerce immense, ont un marché spécial; les farines et les blés sont déposés à la halle aux grains; la marée, les huîtres, expédiées autrefois en poste, et aujourd'hui par les chemins de fer, des ports de la Manche et de l'Océan; le poisson d'eau douce, le fromage, se partagent des espaces distincts où chacune de ces denrées est déposée, classée, répartie avec autant d'ordre que de promptitude.

L'administration ne perd jamais de vue les expéditeurs, et elle leur offre dans ses combinaisons ingénieuses et protectrices des satisfactions si complètes,

qu'ils préfèrent partout l'emploi des ressources qu'elle procure, malgré les charges qui en résultent, à l'usage d'une liberté oisive et stérile. Sur la plupart des marchés d'approvisionnement sont établis des facteurs destinés à servir d'intermédiaires entre les vendeurs et les acheteurs, dispensant les premiers des frais de voyage et de location, offrant aux autres la faculté du choix et à tous les plus complètes garanties de loyauté; ils servent de courtiers officiels, de commissionnaires administratifs, et se chargent de toutes les ventes moyennant une légère remise. Le prix est versé comptant dans une caisse qui paie sur-le-champ le vendeur; une surveillance constante, une comptabilité sévère, préviennent les abus. Certaines denrées, dont l'écoulement ne peut être ajourné, sont vendues à la criée par les facteurs: ce mode est appliqué à la marée, au poisson d'eau douce et au beurre. Les approvisionneurs, au lieu d'expédier directement leurs produits à des acheteurs ou de les vendre eux-mêmes, s'empressent à l'envi d'employer le facteur, légalement responsable envers eux, et se félicitent de la simplicité d'opérations et de la sûreté de rapports qu'ils retirent de son concours.

L'approvisionnement ainsi attiré et réalisé, la distribution de ces masses de produits entre les divers quartiers se fait d'elle-même et sans intervention de l'autorité. Les vendeurs des marchés de détail se sont procuré les quantités dont ils avaient respectivement besoin, et les offrent à leur tour à la consommation. La police administrative remplit alors d'autres devoirs; elle doit maintenir l'ordre dans ces vastes réunions

d'hommes et de femmes, où règnent tant de rivalités, de compétitions, de causes de discussion, et garantir le public contre les fraudes, soit dans le poids, soit dans la qualité des objets qui lui sont présentés.

Les marchés de Paris contiennent de 8 à 9,000 marchands; celui du Temple à lui seul en renferme près de 1,000. La police y intervient par les moyens ordinaires, à l'aide de ses agents de tous les degrés, et spécialement des inspecteurs des halles et marchés qui y remplissent le rôle de conciliateurs, de gardiens de la paix publique. Des commissaires de police sont chargés de la vérification des poids et mesures; des vérificateurs experts apprécient la qualité des denrées, et saisissent, pour les détruire, toutes celles qui sont malsaines ou gâtées.

Toute l'organisation de ce service est fondée sur le principe de la liberté d'industrie et de commerce. L'établissement des facteurs privilégiés n'y porte pas atteinte, et tend à créer des encouragements à l'approvisionnement, non à l'entraver. Dans quelques marchés, les travaux intérieurs sont confiés aussi à des agents privilégiés sous le titre de *forts*, mais la disposition des lieux et la nécessité de garanties spéciales rendaient ce privilége indispensable.

Cependant des règles exceptionnelles sont appliquées au commerce de la boucherie et à celui de la boulangerie; le nombre de ceux qui s'y livrent est limité, il ne peut être fait qu'en vertu d'une autorisation du préfet de police.

Les bouchers sont tenus de conduire les bestiaux qu'ils achètent dans un des cinq grands abattoirs ap-

partenant à la ville de Paris. Là s'effectuent l'abattage, la visite plusieurs fois répétée de l'état sanitaire des viandes et leur préparation pour la mise en consommation.

Après ces opérations, le boucher est entièrement maître dans son commerce, et spécialement dans la fixation de ses prix.

Il est enjoint aux boulangers de conserver, tant chez eux qu'au Grenier d'abondance, une quantité de farine qui représente, pour toute la corporation, l'approvisionnement de Paris pendant trente-un jours environ; le prix du pain est taxé tous les quinze jours par le préfet de police, sur l'avis d'une commission *ad hoc*, d'après les mercuriales des ventes de farine opérées dans la quinzaine précédente.

Malgré le privilége accordé à ces deux corporations, le respect de l'administration pour la liberté de concurrence est tel qu'elle autorise les marchands forains à apporter à Paris des viandes et du pain qui sont vendus en détail au consommateur. En 1819, un marché spécial a été ouvert à la vente de la viande, et il s'est rapidement développé. En 1850, 1,650 mille kil.; en 1851, trois millions 200 kil. de viande vendus attestent l'utilité de cette création. On permet aussi plusieurs fois par semaine aux cultivateurs des environs de venir eux-mêmes, dans les marchés, vendre leurs fruits et légumes, à côté et en concurrence des marchands sédentaires.

C'est ainsi que la police administrative pourvoit à la subsistance de Paris : son intervention est d'autant plus efficace, qu'elle se fait moins apercevoir et se

borne à laisser à l'intérêt privé tout son ressort, en l'arrêtant seulement dans ses écarts. L'ensemble de ces mesures produit les plus heureux résultats; cependant plusieurs imperfections doivent être signalées.

D'après la législation municipale, les taxes perçues dans les marchés constituent une partie du revenu des villes. De cette disposition résulte le droit de s'opposer à toute perception de ce genre au profit des particuliers. La loi qui réglera l'administration de Paris, quand elle pourra être rendue, décidera sans doute cette question de manière à permettre à la ville de rentrer en possession de tous les revenus prélevés en ce moment dans des marchés particuliers, en vertu de tolérances ou de concessions sans valeur. Le législateur ne saurait refuser à la capitale ce qui a été concédé à toutes les communes du royaume. Jusqu'à la décision légale de cette question, l'administration aurait pu invoquer la loi générale de l'an VII, mais peut-être une louable prudence a-t-elle dicté la réserve qu'elle s'est imposée.

Le préfet de la Seine revendique, pour son administration le soin de faire la perception des droits établis dans les marchés : cette réclamation repose plus sur une vaine symétrie d'attributions que sur un intérêt public; la préfecture de la Seine serait obligée de constituer tout un personnel pour effectuer ces recettes, et la préfecture de police, en cessant d'en être chargée, ne pourrait pas retrancher un seul de ses employés, tous livrés à une surveillance active qui continuerait de réclamer leur présence; un contrôle réel,

déjà exercé par les délégués du préfet de la Seine, garantit complétement les finances de la ville. Ainsi, aucune raison plausible ne justifierait, aucune compensation n'atténuerait le surcroît de dépense qui résulterait du déplacement de ce service.

On peut, à bon droit, diriger des critiques sérieuses contre le système exceptionnel maintenu à l'égard des boulangers et des bouchers; cette question est trop vaste pour n'être point traitée à part. L'honorable M. Lanjuinais, lorsqu'il occupait le département de l'agriculture et du commerce, avait résolu de supprimer le monopole des boulangers; son éloignement du ministère a empêché cette mesure de se réaliser. Une commission de la dernière Assemblée Législative avait, de son côté, ouvert une enquête sur l'organisation du commerce de la boucherie; et, sur le rapport de M. Lanjuinais, elle proposait de déclarer ce commerce libre. Cette proposition allait être discutée, quand sont survenus les événements de décembre 1851, et elle s'est ainsi trouvée ajournée. Il importe qu'elle reçoive une prochaine solution.

Mais d'autres soins sollicitent l'intervention de la police administrative : il faut que, par son concours, les rues soient libres, propres, éclairées pendant la nuit, arrosées pendant l'été; que le piéton soit protégé contre les voitures, que le bourgeois qui se fait transporter d'un quartier à l'autre en fiacre, en cabriolet, en omnibus, n'éprouve aucune difficulté; que le fleuve qui traverse la ville serve à d'utiles emplois, sans entraves pour la navigation. En vue de ces besoins variés, la police met en usage des procédés divers.

Pour que les rues soient libres et sûres, elle défend tout encombrement, toute usurpation sur leur territoire, ordonne la démolition des bâtiments qui menacent ruine, ne permet aucune construction qui restreindrait l'espace ou intercepterait la lumière, surveille les étalagistes et impose des conditions rigoureuses aux marchands ambulants qu'elle autorise, autorisation toujours exceptionnelle, destinée à procurer du pain à de pauvres familles et réglée de manière à ne point exposer les marchands en boutiques à une injuste concurrence.

Pour que les rues soient propres, elle oblige tous les habitants à balayer la portion située devant leur maison, fait balayer chaque matin, par plusieurs centaines d'ouvriers en régie, les quais, ponts, places, carrefours et ruisseaux, dont la superficie est évaluée à 730,000 mètres, donne plus de 500,000 fr. par an à un entrepreneur chargé d'enlever les boues, fait disparaître les glaces en hiver et entretient dans un état constant de propreté et de libre écoulement les 120,000 mètres (trente lieues) d'égouts ouverts sous les rues de Paris.

Pour que les rues soient éclairées, elle y fait allumer toutes les nuits plusieurs milliers de réverbères, et en ce moment elle substitue partout à l'huile le gaz, qui s'étend sans s'arrêter d'un quartier à l'autre, d'une rue à sa voisine, et qui, au lieu de 60 becs sur une ligne de 2,000 mètres qui lui étaient affectées en 1831, en alimentait, en 1842, près de 5,000, sur un développement de 168,000 mètres, et sera très-prochainement en possession de toute la ville.

Pour assainir les rues, en été, elle impose aux habi-

tants l'obligation d'arroser deux fois par jour, pendant les chaleurs, le pavé devant leurs maisons, et salarie l'entrepreneur qui, à l'aide d'un immense matériel, fait répandre sur tous les points essentiels, les plus exposés aux ardeurs du soleil, une rosée artificielle qui affermit les pas des chevaux et abat une poussière malfaisante.

Pour que le piéton soit protégé contre les voitures, elle leur impose des règles, les numérote, les contraint à s'éclairer la nuit, leur prescrit de franchir au pas certains passages.

Pour que les voitures publiques n'exposent celui qui s'en sert à aucun danger, à aucune collision, elle les oblige à se munir de son autorisation, les visite d'abord avant qu'elles marchent, puis en vérifie l'état tous les ans, fait des réglements pour les omnibus, mode de transport tellement adopté, qu'on évalue à 60,000 par jour le nombre des personnes qui l'emploient, soumet les cochers à une discipline rigoureuse et les suspend de leur service en cas d'infraction, établit à demeure des inspecteurs sur chaque place, tarife le prix du transport, et parvient, à l'aide de dispositions diverses, à assurer la restitution de toutes les valeurs oubliées dans une voiture publique, restitution qui, en 1841, pour l'argent et les billets de banque seulement, excédait 18,000 francs, et s'accroit chaque année.

Pour concilier la navigation avec les avantages que la Seine peut procurer, elle interdit tout ouvrage qu'elle n'a point autorisé, et soumet les établissements de bains, les écoles de natation, les bateaux de

anchisseurs, à des conditions déterminées de construction et de stationnement.

La salubrité publique est à son tour l'objet des vilantes préoccupations de la police administrative. es égouts qui promènent sous nos pieds leurs longues aleries, curés et entretenus, s'ouvrent à l'écoulement e toutes les eaux ménagères; chaque année, plus de ,000 fosses d'aisances sont vidées et réparées; des gents divers et nombreux surveillent les établissenents classés, recherchent et font abattre les animaux ttaqués de maladies contagieuses, détruisent les chiens rrants, comblent les puits infects, visitent les vases et stensiles de cuivre dans les lieux publics, font ventier en hiver et fermer en été les amphithéâtres et salles le dissection, surprennent et dénoncent les remèdes ecrets, les pharmacies tenues irrégulièrement, saisissent les médicaments gâtés ou mal préparés, surveillent les fabriques et les dépôts d'eaux minérales factices, répandent dans le ruisseau les vins frelatés, suppriment les comestibles corrompus, et prennent une foule de mesures du même genre, toutes dirigées vers le même but.

Le préfet de police est secondé, dans cette partie de ses attributions, par le conseil de salubrité, admirable institution dont les bienfaits ont été, dans ces dernières années, étendus à tous les départements. Ce conseil, composé d'hommes éminents, médecins, chimistes, administrateurs, ingénieurs, architectes, donne son avis sur toutes les questions qui touchent en quelque point à la santé publique; il s'occupe des professions dont l'exercice peut mettre en danger la vie des ou-

vriers, et s'attache à introduire dans les arts les procédés les plus propres à prévenir des effets nuisibles. Aucun établissement insalubre n'est autorisé qu'après la visite d'un ou plusieurs membres de ce conseil; les inventions nouvelles qui rentrent dans ses attributions lui sont soumises; les ordonnances de police qui intéressent la salubrité publique sont souvent préparées par lui et toujours appuyées sur son avis. Le recueil de ses travaux depuis dix ans, publié en 1840, est l'étude la plus intéressante pour les administrateurs municipaux et sa plus irrécusable apologie.

CHAPITRE VI.

ATTRIBUTIONS DIVERSES.

Quelques attributions, étrangères aux divisions que nous avons successivement parcourues, dépendent encore de la préfecture de police : elle a reçu le mandat de distribuer aux réfugiés politiques résidant à Paris les secours que leur accorde l'hospitalité française; elle révise et approuve les statuts d'un grand nombre de sociétés de secours mutuels, formées dans la plupart des classes d'ouvriers, et qui contribuent tout ensemble à les moraliser et à les secourir dans les jours de maladie ou de détresse; elle examine les statuts des sociétés anonymes qui réclament l'approbation du gouvernement; elle veille à l'exécution de la loi sur le travail des enfants dans les manufactures; préposée à un grand nombre d'autres soins d'une moindre importance, elle est un centre général d'infor-

nations et d'action auquel le gouvernement, les administrations locales et les particuliers ont recours dans une multitude de circonstances.

Telle est dans son ensemble cette vaste administration, peu connue et surtout mal jugée. Pour apprécier les services qu'elle a rendus depuis son institution, il faut se représenter Paris au commencement de ce siècle et dans son état actuel. En 1800, on est obligé de traverser la Seine en bachots aux deux extrémités et même au centre de la ville. Sous plusieurs ponts des usines exploitées par l'industrie privée, entravent la navigation. Sur toute la longueur des boulevards, les promeneurs sont arrêtés à chaque pas, par de longs fossés boueux, comblés à la hâte, les jours de grandes fêtes seulement. Les noms des rues ont disparu. Au Palais-Royal, seule promenade de nuit à cette époque, les boutiques se sont élargies aux dépens de l'espace réservé au public. Dans presque tous les quartiers, les marchés se tiennent en plein air, dans la rue, avec la confusion inséparable de ce campement éphémère. La vue et l'odorat sont offensés par les tueries où les bestiaux sont abattus, dépecés et exposés. A peine quelques carrosses occupent-ils un petit nombre de places. La nuit, de rares réverbères ne prêtent aux citoyens attardés qu'une lumière blafarde. Pour aller respirer l'air de la campagne, le Parisien doit se confier au dur *coucou* qui le rançonne et le broie, ou au coche méphitique que des chevaux traînent au pas. En 1852, Paris a entièrement changé de face; les ressources

d'une cité plus opulente que beaucoup de royaumes, les arts, l'industrie, les découvertes les plus extraordinaires, tout a été mis à contribution. Les ponts se sont multipliés et ont fait disparaître les bachots. Une longue ceinture de quais a converti les deux rives de la Seine en promenades magnifiques. La navigation n'est plus embarrassée par aucun établissement permanent; on a pavé, nivelé, couvert de chaussées, d'allées, tous les boulevards. Une porcelaine brillante retrace le nom de la plupart des rues, les boutiquiers du Palais-Royal sont rentrés dans leurs limites, depuis 1828, grâce à M. Debelleyme. On a supprimé toutes les saillies qui usurpaient l'étroit domaine de la rue. De vastes marchés, successivement ouverts, procurent un abri commode aux denrées et à ceux qui les vendent. Depuis 1818, les abattoirs cachent dans leur enceinte monumentale les sanglantes opérations après lesquelles les viandes préparées, lavées, sont transportées chez le boucher dans des voitures soigneusement closes. Les fiacres ont vu s'établir auprès d'eux les cabriolets, les voitures de remises, les omnibus. La police de ces divers moyens de transports s'est améliorée sans relâche, et en 1841 une surveillance permanente et à poste fixe a été organisée sur toutes les places. Le gaz éclaire presque toutes les rues, pour le désespoir des malfaiteurs. Chaque barrière est franchie à toute heure par des voitures commodes, à bas prix, qui desservent jusqu'aux moindres villages. Les bateaux à vapeur ont supplanté les coches, et les chemins de fer sont comme des vomitoires par lesquels le peuple de Paris fuit ses rues sans air, ses

logements sans espace, et se répand dans les campagnes voisines. Nous ne parlons pas des trottoirs, ces protecteurs du piéton, des bornes-fontaines, ces conservateurs de la salubrité, ni des 120 kilomètres d'égouts qui se prolongent sous nos rues. Sans doute, ces créations utiles, ces améliorations bienfaisantes ne sont pas l'œuvre du préfet de police seul, mais son administration a provoqué, encouragé ou secondé tous les progrès, et il en est beaucoup dont elle peut s'attribuer tout l'honneur. Pour ne parler que de ce qui lui appartient directement, on ne trouverait pas un intérêt de sûreté publique, de salubrité, de bien-être collectif qu'elle n'ait servi avec zèle et persistance.

Il est à regretter, nous en convenons, que l'intervention de l'autorité soit trop souvent purement matérielle et puisse encourir le reproche de se montrer indifférente à l'amélioration morale du peuple. Nous voudrions qu'on songeât davantage, à l'aide de publications utiles et pratiques, faciles à répandre, à inculquer aux classes inférieures les principes d'ordre et d'attachement à la chose publique qui les soustrairaient aux funestes suggestions des partis anarchiques; nous désirons que, par le résultat de nouvelles réformes, les prisons cessent d'être une sorte d'école du crime et l'origine des plus redoutables associations; nous appelons de tous nos vœux les institutions publiques ou privées qui arracheraient tant de malheureux dont le cœur est encore honnête aux provocations du besoin, aux dangereux conseils de l'oisiveté, et tant de pauvres filles aux infâmes embûches du vice et de la débauche. Les difficultés sont grandes, il

est vrai, les moyens contestés, les résultats incertains; mais la reconnaissance publique et la gloire n'appartiennent qu'aux longs efforts, qu'aux dévouements qui savent ne jamais se rebuter, et l'administration ne sera tout-à-fait tutélaire et providentielle que le jour où elle entrera dans cette noble voie.

TITRE TROISIÈME.

LES CULTES.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA LIBERTÉ DES CULTES.

La liberté de conscience est un des droits les plus inviolables de l'humanité. Nul pouvoir terrestre ne trouve accès dans ce sanctuaire, et la loi qui tenterait de le forcer échouerait devant une invincible résistance. Libre dans sa croyance, l'homme est libre aussi de la manifester par des discours, par des écrits, pourvu qu'il n'offense, dans l'expression publique de sa foi, ni les lois de l'État, ni la morale, loi commune des sociétés civilisées. Cette autre liberté est aujourd'hui admise dans presque toute l'Europe; depuis soixante ans, toutes les constitutions l'ont proclamée en France.

Toutefois, le sentiment religieux ne se renferme point dans des manifestations solitaires. Les hommes se réunissent pour prier ensemble. Une même foi les rapproche, des temples les reçoivent en foule; des ministres publics s'y font entendre; des contributions fournies par l'État ou prélevées sur les fidèles subviennent aux dépenses de ces ministres et des cérémonies;

le culte est fondé. Il doit être libre aussi; car comment séparer les croyances des pratiques qu'elles commandent, et refuser aux unes les franchises accordées aux autres?

La liberté des cultes n'est contestée, ouvertement du moins, au nom d'aucun principe religieux. Il n'y a point aujourd'hui en France de religion qui demande à proscrire les autres et à régner par le glaive; mais on invoque les interêts de l'ordre, de la paix publique, et les droits de la société. On craint que, s'il était loisible à tous les citoyens de dresser des autels, de célébrer des cérémonies, d'élever des chaires, on ne pût « ressusciter le paganisme et les turpitudes de sa mythologie, se mettre à célébrer les mystères de la Bonne Déesse, former des associations semblables à celles des bacchanales, qui émut si fort le sénat romain, » et que « la politique, ses calculs, ses complots ne pussent se glisser sous le manteau religieux (1). »

Ces arguments étaient déjà présentés en 1789 à l'Assemblée constituante. Mirabeau répondait : « Mais, dites-vous, sous prétexte de religion, on prêchera des dogmes nuisibles, destructifs de la société, contraires à la saine morale? Jamais : là où plusieurs religions se surveillent, toutes s'épurent. Ce sont des rivales qui ne se pardonnent rien. On ne peut craindre la corruption que d'une religion dominante qui n'a rien à redouter; on ne peut prêcher des doctrines licencieuses qu'en secret; elles n'oseront jamais affronter la censure du public. Pour rendre les mystères de la Bonne Déesse

(1) M. Dupin, procureur-général, conclusions du 12 avril 1838, affaire des protestants de Montargis.

innocents, il n'eût fallu que détruire le mystère et déchirer le voile qui les dérobait à l'inspection sévère de la société. »

Quelque vraies et profondes que soient ces paroles, la liberté peut s'appuyer encore sur d'autres considérations. Remarquons d'abord que dans le culte proprement dit ne sont compris ni les écrits, ni les croyances, ni les doctrines ou les dogmes, ni les liens de communauté purement spirituelle qui peuvent réunir plusieurs hommes dans une même foi. Ce qui constitue exclusivement le culte, considéré distinctement, se renferme dans un cercle limité et n'embrasse que les actes extérieurs : la prière en commun, la prédication, les cérémonies religieuses. Or, déclarer ces actes libres, ce n'est nullement leur promettre l'impunité, si l'ordre général et les lois en reçoivent quelque atteinte. Les offenses aux bonnes mœurs, les attaques contre le gouvernement, tous les crimes et délits du droit commun, en un mot, seront punis en vertu du code pénal et de la législation qui concerne les divers modes de publication. Le fait ou le prétexte de religion, au lieu de les excuser, les exposera à une répression plus rigoureuse.

Cependant, nous en convenons, un régime étroit et sévère, qui assimilerait le culte aux réunions ordinaires, ne répondrait pas suffisamment aux nobles besoins qui rassemblent les hommes pour adresser à Dieu leurs hommages et leurs prières. Si la liberté des cultes était reconnue et mise en pratique, elle aurait pour conséquences quelques immunités nécessaires. C'est dans cette pensée que la loi sur les clubs du 28 juillet 1848

avait placé en dehors de ses prescriptions les réunions consacrées au culte. Ces réunions devraient non-seulement être permises, mais encore jouir de la faveur de l'autorité. Les cérémonies religieuses devraient être protégées contre le trouble et l'outrage. Ce sont ces avantages particuliers qui soulèvent les plus vives objections. Suffira-t-il donc, dit-on, d'alléguer qu'on pratique un culte, pour échapper aux lois sur les associations, pour mettre le ministère public en demeure de provoquer la punition des insultes faites aux ministres de ce culte prétendu ? Non, sans doute, cette allégation ne suffira pas. C'est pour le culte vrai, sincère, et non pour la turbulence, la sédition ou la débauche qui en prendraient l'enseigne, que la liberté est réclamée, et la société ne serait pas désarmée à l'égard des fauteurs de tels désordres.

D'abord, les faveurs exceptionnelles accordées aux cultes commanderaient des précautions spéciales correspondantes. Déjà, dans cette vue, la loi du 7 vendémiaire an IV exigeait que les lieux consacrés à des cérémonies religieuses fussent connus des autorités locales au moyen d'une déclaration préalable. Il appartiendrait à la loi d'organiser un système plus complet et d'attacher des conditions à l'exercice du culte. Elle pourrait, par exemple, exiger qu'il fût public, interdire les cérémonies nocturnes ; et les sectateurs mêmes des cultes non reconnus, loin d'y faire obstacle ou d'en prendre ombrage, devraient y applaudir.

En second lieu, les fraudes qu'on suppose ne pourraient échapper à la vindicte des lois et à l'œil vigilant des tribunaux qui en seraient les juges naturels. Des

toyens se disent en dehors de la loi sur les réunions, arce qu'ils se livraient à des actes de culte; des ci-)yens réclament une protection accordée aux cultes : :s tribunaux décident si, en effet, il y a lieu d'admet- re l'exception proposée, de donner la protection solli- itée. Ils ne jugent point une question morale, dogma- ique, un système, des tendances : ils apprécient un ait, ce qui est leur office. S'agit-il en effet d'une reli- gion? Les réunions avaient-elles la prière pour but? Les :érémonies étaient-elles des actes de culte? Voilà ce qu'ils vérifient et jugent.

Ainsi, dans tout ce qui est de droit commun, les cultes soumis à la loi générale et régis comme les autres actes de la vie publique des citoyens; dans ce qui leur est propre, des garanties spéciales établies, et les tribunaux veillant à ce qu'elles ne soient pas enfreintes : — il semble qu'à ces conditions la liberté n'offre aucun péril. Cependant elle suscite encore des inquiétudes, et, pour les dissiper, on demande qu'elle ne puisse être exercée qu'avec l'autorisation préalable du gouvernement. Tel est le point sur lequel sont partagés ses défenseurs et ses adversaires. Les premiers revendiquent un droit propre et indépendant, les seconds subordonnent le droit à l'agrément du gouvernement; c'est la lutte engagée sur tant de points entre le régime préventif et le régime répressif (1).

Le système de l'autorisation préalable soulève une première objection : il tue la liberté. Ai-je encore un droit, si je n'en puis user que sous le bon plaisir de

(1) V. t. Ier, chap. *de la Centralisation*, p. 48 et suivantes.

l'autorité publique? Cette proposition est si évidente, qu'elle ne comporte pas de démonstration. Au début, la plupart des droits politiques ont été soumis au régime de l'autorisation préalable. Avec le temps et le progrès des institutions, ce régime doit successivement faire place au régime purement répressif. Cette substitution ne s'obtient jamais sans résistance, et elle est soumise à des retours. Les gouvernements s'inquiètent dès qu'une liberté brise ses lisières et se soustrait à leur tutelle. Ils se croient seuls capables de protéger la société, et toute altération de leurs pouvoirs discrétionnaires leur paraît une conquête de l'anarchie; mais l'expérience n'a que trop souvent démontré ce que vaut et ce que dure la sécurité que procure le pouvoir absolu. L'effort des hommes qui ont voué à la liberté un amour sincère, et qui ne se laissent décourager, ni par quelques folies passagères, ni par les défaillances de l'esprit public, doit être de faire prévaloir autant que possible, dans toutes les branches de notre droit public, le régime purement répressif. C'est le plus sûr moyen de réveiller le sentiment de la responsabilité personnelle; c'est le plus sûr moyen de soulager le gouvernement de cette foule d'attributions dont il est écrasé, qui habituent les citoyens à se tourner vers lui et à se croiser les bras dans toutes les occasions difficiles, l'accusant de ce qu'il ne peut empêcher, lui demandant ce qu'il ne peut faire.

S'il est un ordre d'intérêts sur lequel il importe de le dégager de toute solidarité, ce sont, à coup sûr, les intérêts religieux, car il n'en est pas qui soulèvent plus de résistance, de plaintes et d'animosités. Avec le sys-

me des autorisations, le gouvernement est érigé en ge de la morale, de la tendance, de la hiérarchie, s statuts des cultes nouveaux. On consent bien, on dit du moins, à ne pas lui déférer l'examen du ogme; mais, surtout pour une religion nouvelle, le ogme a des liens étroits avec la morale : comment xer le point où il commence, et celui où il s'arrête? Le ogme lui-même sera donc aussi vérifié, discuté, contrôlé. Quel vaste champ! Jusqu'où s'étendront les investigations du gouvernement! quelle responsabilité èsera sur lui! à quelles attaques ne sera-t-il pas exposé! Qui ne voit que ces questions ne sont pas de son ressort, qu'il n'a ni moyens d'information pour les étudier, ni conseil pour les discuter, ni autorité pour les résoudre, et que son incompétence est radicale?

La conséquence du régime purement répressif est, nous en convenons, de laisser subsister le culte lui-même dans tout ce qui n'est pas contraire aux lois, et par suite de permettre que de nouveaux autels se dressent en face des anciens, que des sectes se forment, que des schismes éclatent; mais ces églises, ces sectes, ces schismes ne sont-ils pas le fruit naturel et légitime de la liberté? la liberté n'est-elle pas proclamée précisément pour que la carrière leur soit ouverte? le bras séculier doit-il se lever pour les anéantir? Quelle est donc la religion qui a besoin d'un tel appui, et qui, pour vaincre ses rivales, désespère de la persuasion et fait appel à la force? Faux et imprudent calcul! Les religions ont plus à craindre l'engourdissement qui suit d'ordinaire une possession paisible et incontestée que les témérités des novateurs. Interrogeons les

pays où la liberté des cultes a jeté les plus profondes racines : le sentiment religieux y est plus ardent, plus général, plus constamment éveillé ; une incessante émulation y entretient la ferveur et le zèle (1). On s'afflige de l'indifférence religieuse en France. A en croire quelques statistiques, parmi les citoyens qui sont considérés comme catholiques, parce qu'ils ne professent ni les cultes protestants ni le culte israélite, on en peut compter par millions qui, en réalité, n'appartiennent à aucun culte. Dans ce nombre, combien en est-il dont le zèle serait excité par la liberté ! La vérité, la foi, n'auraient-elles pas plus de prise sur des âmes qu'animerait une croyance, même égarée, que sur celles qu'on laisse sommeiller et s'éteindre dans une froide indifférence ?

Il ne faut pas d'ailleurs exagérer l'importance des cultes qui pourraient se créer à l'ombre de la liberté. On dirait, à entendre ceux qui la combattent, qu'une foule de religions nouvelles n'attendent que le signal pour déployer leur étendard : il n'en est rien. De nou-

(1) « On a remarqué que là où il existe diverses religions également autorisées, chacun dans son culte se tient davantage sur ses gardes et craint de faire des actions qui déshonoreraient son église et l'exposeraient aux censures et au mépris du public. On a remarqué de plus que ceux qui vivent dans des religions rivales ou tolérées sont ordinairement plus jaloux de se rendre utiles à leur patrie que ceux qui vivent dans le calme et les honneurs d'une religion dominante... Que l'on jette les yeux sur ce qui se passe dans un pays où il y a déjà une religion dominante et où il s'en établit une autre à côté : presque toujours l'établissement de cette religion nouvelle est le plus sûr moyen de corriger les abus de l'ancienne. » (Portalis, discours sur l'organisation des cultes.)

lles religions ne se créent pas à plaisir; il faut des ôtres pour les répandre, des croyants pour les ser- r. Les apôtres et les croyants sont rares de notre mps. On a pu le voir dans les courts intervalles où les ois avaient levé toutes les barrières. L'indifférence et a pitié ont fait justice de rêves absurdes et insensés. On parle des religions de l'antiquité et de leur résur- ection : qui songe aux mystères d'Isis et aux baccha- nales? qui donc se prépare à faire sortir de leur tom- beau les divinités du paganisme? Le christianisme les y a ensevelies à jamais. Ce qui est à prévoir, c'est la di- vision du troupeau dans les églises établies, dans le protestantisme surtout, qui l'autorise par sa doctrine. Sous le gouvernement de 1830, la liberté des cultes a été invoquée presque exclusivement par les fractions dissidentes du protestantisme. Il se peut que l'unité re- ligieuse et la pureté des dogmes soient mises en ques- tion, mais l'État n'en est pas le gardien et n'a rien à voir dans ces discussions. Les intérêts qui le touchent sont à couvert : c'est là tout ce qui lui importe. En vain prétend-on que les religions nouvelles oppose- raient leur organisation, leur puissance collective, leurs forces concentrées, à son organisation, à sa puis- sance et à ses forces : c'est supposer aux actes du culte un caractère et une influence qu'ils ne sauraient avoir. Quand chacun est libre dans ses opinions religieuses, libre de les propager par la parole, la plume et la presse, le culte n'ajoute à ces moyens de prosélytisme que des lieux de réunion et des cérémonies. Ce n'est pas dans ces actes que se trouvent des périls pour le pouvoir politique. Quelques temples ouverts à la

prière, quelques ministres y chantant des hymnes, y portant la parole : y a-t-il là de quoi menacer l'État?

La liberté des cultes, réglée par des lois protectrices et répressives, est donc le régime à la fois le plus propre à satisfaire au vœu des consciences et le plus favorable aux intérêts publics. Ce régime existe-t-il en France? pour répondre à cette question, il faut jeter un regard rapide sur le passé.

Dans les pays qui sont le plus complétement en possession de la liberté des cultes, en Hollande, en Angleterre, aux États-Unis surtout, la liberté s'est établie sous l'empire irrésistible des faits; la réunion de croyances diverses sur un même territoire la préparait inévitablement. La liberté n'a pas triomphé sans résistance : des luttes prolongées et sanglantes en ont souvent précédé l'avénement; mais elle a triomphé; elle a été proclamée comme un fait, et, une fois conquise, elle s'est définitivement établie. Il n'en a pas été de même en France. La prédominance absolue de l'Eglise catholique y avait étouffé les sectes nombreuses qui se partageaient d'autres pays : les protestants seuls et les israélites étaient intéressés à la liberté des cultes, et les lois qui la consacrèrent pour tous, sans la restreindre à aucun en particulier, répondaient plus à la pensée des écrivains du XVIIIe siècle qu'à un besoin réel et actuel. Ailleurs, on reconnaissait des droits qui n'avaient pas attendu cette reconnaissance pour s'exercer : en France, dans sa formule abstraite, la liberté des cultes était plus spéculative que pratique, et s'introduisait dans les lois comme un principe philosophique. C'est ce qui fait que, depuis 1789, elle a

uivi dans leurs diverses phases la politique, les sys-èmes de gouvernement et les préoccupations reli-ieuses des nombreux pouvoirs qui se sont succédé.

Au moment de la Révolution, personne ne l'ignore, nalgré les écrits des philosophes, malgré l'opinion publique attirée à leurs doctrines, la liberté des cultes n'existait point. L'édit de Nantes, ce dernier refuge de la tolérance, était révoqué depuis plus d'un siècle. Un culte exclusif, trop souvent armé de la persécution, régnait en maître absolu.

Ce fut un des premiers objets dont s'occupa l'Assemblée Constituante, à l'occasion de la déclaration des droits qu'elle avait résolu de proclamer à la face du monde, comme les fondements de la société nouvelle. En ce qui touche la liberté religieuse, la déclaration des droits se renferma dans les termes d'une formule générale. L'article 10 était ainsi conçu : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » Cette formule semblait reconnaître plus encore la liberté de conscience que la liberté des cultes, mais la discussion qui en précéda l'adoption, et notamment les discours de Mirabeau, prouvent que l'assemblée les avait toutes deux en vue. La Constitution de 1791 fut plus explicite. Elle garantit « à tout homme la liberté d'exercer le culte religieux auquel il est attaché. » En même temps, par le transport des registres de l'état civil des mains du clergé dans celles des magistrats de la commune, la société laïque était constituée dans une sphère indépendante de l'Église.

Cependant la Constitution civile du clergé avait attisé le feu des passions religieuses. On peut, avec les hommes convaincus et éclairés qui la rédigèrent et la firent adopter, soutenir qu'elle ne dépassait point la limite des droits du pouvoir politique; mais, au moment où les plus profondes innovations alarmaient une religion jusqu'alors toute-puissante, où l'État lui retirait ses immenses propriétés, cessait de voir dans ses ministres un ordre distinct de citoyens, et la privait de ses vieux priviléges, la prudence défendait d'adopter une réforme qui irritait des inquiétudes déjà si vives, et fournissait un aliment à des résistances toutes prêtes à éclater. Les luttes qu'engendra cette mesure impolitique jetèrent l'assemblée et le gouvernement dans des voies où la liberté religieuse devait recevoir de vives blessures. Le pouvoir temporel se vit condamné à faire invasion sur le pouvoir spirituel. Dès l'origine, l'Église et l'État, que la loi nouvelle entendait séparer, se trouvèrent engagés dans un conflit qui les mettait en guerre. Ce fut la source des mesures dont l'Assemblée nationale donna le signal et où la suivirent les assemblées qui lui succédèrent. Une fois sur cette pente fatale, elles ne purent s'arrêter. La résistance réveilla les haines. Une législation draconienne organisa la violence, décréta la proscription, et dressa les échafauds. Il faut jeter un voile sur des excès, sur des crimes que les passions politiques, la difficulté des temps, la nécessité d'assurer le triomphe de la révolution, expliquent sans les justifier. On calomnierait la liberté en suivant sa trace à travers ces convulsions sanglantes.

Après le retour de temps moins agités, la Convention même pensa que le moyen de mettre un terme à des collisions qui avaient compromis l'État, renversé les autels et consterné les gens de bien, était de prononcer la séparation absolue de l'Église et de l'État. La Constitution de l'an III décréta, article 354 : « Nul ne peut être empêché d'exercer, en se conformant aux lois, le culte qu'il a choisi. Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'aucun culte. La République n'en salarie aucun. » Une loi rendue quelques jours plus tard (7 vendémiaire an IV) soumit à la surveillance des autorités constituées « les rassemblements formés pour l'exercice d'un culte, » et exigea la déclaration aux administrations municipales « de l'enceinte choisie pour l'exercice d'un culte. »

Ainsi étaient proclamées la rupture de tout lien entre l'Église et l'État et l'entière liberté des cultes; mais les circonstances s'opposaient à ce que ces principes reçussent alors leur application. Les cultes adoptés par les croyances et les mœurs nationales ne pouvaient encore se relever des coups qui les avaient frappés. Tout secours de l'État leur était refusé, tout appui leur manquait. Sur la tête de leurs ministres restaient suspendus les lois d'émigration, les souvenirs les plus sinistres. Un clergé pauvre et désuni ne pouvait ni susciter à l'État les difficultés auxquelles l'exposent des Églises dispensées de tout devoir envers lui, ni user pour reprendre l'empire d'une liberté stérile et indigente. La loi nouvelle ne servit qu'à enfanter des essais de culte impuissants et ridicules. Le trouble régnait encore dans les esprits, la terreur dans

les âmes, l'indécision dans les conseils du gouvernement. On ne saurait trouver ni un modèle ni une autorité dans des lois que les temps mêmes où elles furent rendues privaient de vie et de puissance.

Quand le Consulat s'établit, la liberté ne comptait plus que de rares amis. On avait vu s'en détourner tous ceux dont l'âme n'avait pas assez d'énergie ni les convictions assez d'ardeur pour demeurer fidèles à des principes déshonorés par tant d'excès. Triste et ordinaire lendemain des triomphes de la démagogie! A l'égard des cultes, le régime nouveau en proclama la liberté. Les consuls déclarèrent « que cette liberté était garantie par la Constitution; qu'aucun magistrat ne pouvait y porter atteinte; qu'aucun homme ne pouvait dire à un autre : *Tu exerceras un tel culte, tu l'exerceras un tel jour.* » Les cultes auxquels s'attachait la foi populaire furent placés sous une loi d'égalité et soumis à des entraves qui ne respectèrent pas toujours leurs franchises légitimes; ils furent administrés par l'État. Le régime préventif, qui devenait le droit commun de l'Empire, s'étendit aux consciences. Le concordat fait avec le Saint-Siége eut pour complément les articles organiques, œuvre du pouvoir politique. Les cultes protestants furent constitués par la loi, et le culte israélite, quelques années plus tard, par des décrets impériaux. Cependant le principe de la liberté des cultes ne cessait pas d'être proclamé. Par son serment, l'Empereur jura de la faire respecter, et quand, à l'ocasion du sacre, une députation protestante fut admise auprès de lui, il lui adressa ces paroles solennelles : « Je veux que l'on sache bien que mon intention et ma ferme volonté

sont de maintenir la liberté des cultes. L'empire de la loi finit où commence l'empire indéfini de la conscience; la loi ni le prince ne peuvent rien contre cette liberté; tels sont mes principes et ceux de la nation: et si quelqu'un de ceux de ma race, devant me succéder, oubliait le serment que j'ai prêté, et que, trompé par l'inspiration d'une fausse conscience, il vînt à le violer, je le voue à l'animadversion publique, et je vous autorise à lui donner le nom de Néron. » Malgré cet anathème, les art. 291, 292 et 294 du Code pénal, promulgué en 1810, soumirent à l'autorisation du gouvernement les associations et réunions même consacrées au culte; mais, dans les doctrines qui prévalaient alors, ce n'était pas détruire la liberté que d'en subordonner l'usage au bon plaisir de l'autorité publique.

Avec la Restauration, ce régime ne fut modifié que dans le sens d'un retour à la prépondérance de l'Église catholique. La Charte l'érigea en religion de l'État. Des lois firent entrer le pouvoir politique dans le cercle des croyances religieuses. La liberté assurée aux cultes ne fut donnée qu'à ceux que la loi avait reconnus. Seuls ils obtinrent de la loi du 25 mars 1822, ainsi que leurs ministres, une protection contre l'outrage et la dérision. Les salaires payés par le trésor public furent constitutionnellement refusés à tous autres cultes que les cultes chrétiens. L'égalité même était ainsi rompue.

Elle fut rétablie par la Charte de 1830, où la religion catholique cessa de porter le titre de religion de l'État, et où disparut la disposition qui réservait aux ministres des seuls cultes chrétiens un traitement sur les fonds

de l'État. Une loi rétribua le culte israélite; la loi du sacrilége fut abolie; il n'y eut plus de religion dominante. Les cultes salariés obtinrent un appui efficace; ils acquirent même de la confiance de l'État, secondée par les progrès de la raison publique, plus d'indépendance que ne leur en accordaient les lois en vigueur. Une liberté étendue était laissée aux cultes reconnus; mais ils étaient exclusifs, et la liberté même des cultes n'existait pas. En effet, le régime préventif était maintenu, et la jurisprudence de la Cour de cassation, nous le disons à regret, tendit à resserrer de plus en plus les liens qui arrêtaient cette liberté dans son essor. La Cour de cassation déclara les art. 291 et 292 du Code pénal applicables aux simples cérémonies religieuses, même aux réunions formées à l'appel d'un ministre régulier, appartenant à un culte reconnu par l'Etat. Lors de la discussion de la loi du 10 avril 1834, le ministre de la justice avait dit : « S'il s'agit de réunions pour le culte à rendre à la Divinité, la loi n'est pas applicable; nous le déclarons de la manière la plus formelle. » Le rapporteur de la Chambre des pairs n'avait pas été moins explicite : « Si cette déclaration (celle du garde-des-sceaux), avait-il dit, n'est pas dans la loi elle-même, elle en forme du moins le commentaire officiel et inséparable. C'est sous sa foi que l'article a été voté par l'autre Chambre, et qu'il pourra l'être par vous, et il n'est pas à craindre qu'un tribunal en France refuse de l'entendre ainsi. » Nonobstant ces explications, la loi de 1834 fut appliquée aux cultes.

Toute équivoque disparut avec la Constitution de 1848, qui reconnut la liberté des cultes dans les termes

les plus formels, et effaça les mots qui, dans les Chartes de 1814 et de 1830, avaient soulevé quelques doutes. Une lettre officielle du ministre des cultes, M. de Falloux, en date du 27 février 1849, déclara expressément « qu'en assurant à tous les cultes une égale liberté et une égale protection, la nouvelle Constitution n'avait fait, entre ceux qui étaient reconnus par la loi et ceux qui ne l'étaient point, d'autre distinction que celle relative au salaire de leurs ministres.... que le droit des ministres du culte, indépendant du personnel reconnu et salarié, était incontestable, et que rien ne s'opposait à ce qu'ils professassent librement leur culte, sauf à l'autorité légale, chargée de la police municipale, à exercer sur le lieu où se tiendraient à cet effet les réunions, et dans la limite de ses attributions, la surveillance qui lui appartient en pareille matière. »

A cet égard, la constitution du 14 janvier 1852 a-t-elle introduit un droit nouveau? L'art. 1er « reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789. » Parmi ces principes, la liberté des cultes tient le premier rang. Cette liberté est d'ailleurs nominativement rappelée dans l'article 26, qui charge le sénat de s'opposer à la promulgation des lois « qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte... à la religion, à la liberté des cultes. » Cependant un décret du 25 mars 1852 a remis en vigueur les art. 291, 292 et 294 du code pénal, ainsi que les art. 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1834, abrogés en 1848, et il les déclare applicables aux réunions publiques « de quelque nature qu'elles soient. » A-t-on entendu, nonobstant les termes de la constitution, appliquer ces dispositions aux réunions

religieuses, et faire revivre la jurisprudence de la cour de Cassation? Les actes du Gouvernement et les décisions des tribunaux résoudront cette question, question d'autant plus grave, qu'une des garanties principales offertes par les régimes antérieurs a disparu de nos institutions. En effet, à ceux qui craignaient qu'on n'abusât des articles du code pénal et de la loi de 1834, on répondait que la tribune était ouverte à toutes les plaintes, et les ministres toujours responsables de la mauvaise application des lois. Or, en ce moment, la responsabilité politique des ministres n'existe plus; le seul des grands corps de l'État qui ait son origine dans l'élection, et dont les discussions obtiennent quelque publicité, ne peut recevoir de pétitions; il est dépourvu du droit d'initiative et n'a aucune autorité même indirecte sur les ministres.

CHAPITRE II.

LES CULTES RECONNUS.

Parmi les cultes qui existent, en vertu d'un droit propre sous le régime de la liberté, ou en vertu d'une autorisation sous le régime préventif, il en est qui, à raison de leur antiquité, de la sainteté de leurs doctrines et du nombre des fidèles qui les pratiquent, obtiennent de l'État certains avantages spéciaux et jouissent de faveurs particulières. Ces cultes sont désignés ordinairement sous le nom de cultes salariés par l'État ou reconnus par la loi, et la condition exceptionnelle qui leur est faite a pour objet d'en assurer l'existence,

la durée et la prépondérance. Notre législation offre plusieurs exemples de ces priviléges introduits au sein de la liberté. En même temps que l'on rendait l'enseignement libre, on maintenait les établissements fondés, entretenus ou subventionnés par l'État ou par les communes. La loi sur les sociétés de secours mutuels, en les déclarant libres, autorisait aussi le gouvernement à accorder à celles qui lui en paraîtraient dignes son patronage et des encouragements pécuniaires. Par ce moyen, le pouvoir politique exerce une légitime influence qui ne coûte rien à la liberté, et la société défend ses droits sans que le citoyen soit blessé dans les siens.

La reconnaissance légale de cultes particuliers offre quelques-uns des avantages de l'autorisation préalable et n'en a pas les inconvénients : elle émane de la loi; elle laisse la liberté intacte. Comme elle a pour conséquence des priviléges spéciaux, elle autorise l'État à stipuler en échange certaines conditions où il se propose à la fois son propre intérêt et celui de la religion.

Un de ces priviléges était consacré par la constitution de 1848 et n'a pas cessé d'exister. Les ministres des cultes reconnus reçoivent un traitement de l'État. L'allocation de ce traitement a été vivement combattue par des esprits éminents; elle l'est encore par les partisans de la séparation absolue de l'Eglise et de l'Etat. On propose de remplacer le salaire public par les contributions volontaires des fidèles. On invoque la dignité de l'Eglise et le respect des croyances. On s'appuie sur l'allégement qu'éprouveraient les dépenses publiques. Quant à l'Eglise, par le traitement accordé à ses mi-

[illegible] ILLUSTRATIVE.

...ulement par une partie des contribuables, quel-...rande qu'elle soit, le produit de l'impôt prélevé ...ous? Quelle iniquité à l'égard des sectateurs des ... non reconnus! Obligés d'en soutenir directement ...inistres, ils seront contraints de rétribuer en ... ceux des autres cultes, de cultes qu'ils réprou-...t frappent d'anathème.

...nfin le salaire du clergé impose à l'État un fardeau ...esant. Près de 40 millions sont portés au budget ... y faire face. Ils en seraient rayés, si un impôt ...atoire aux consciences était remplacé par des ...ributions volontaires qui, loin d'être onéreuses, ... toujours payées avec joie à la religion qu'on sert ...ont on attend des consolations dans cette vie et le ...heur dans l'autre.

...es objections sont graves : nous n'en contestons ... la puissance; mais elles ne nous paraissent pas ...ndées.

Il est vrai que le salaire crée entre l'État qui le ...nne et les cultes qui l'obtiennent des rapports par-...culiers. Ce sont ceux que forment une confiance mu-...elle et la poursuite d'un but commun. Si l'État a ...urtout en vue les intérêts terrestres et l'Eglise le bon-...heur à venir, tous deux se proposent un même objet, le bien-être de l'humanité, le règne de la justice, le progrès des idées morales, qui sont l'attribut et l'honneur de notre espèce. En assurant les secours spirituels au peuple par le salaire, le pouvoir politique se donne un auxiliaire et non point un esclave asservi à ses ordres. Un libre contrat se forme où tous les droits sont respectés. Nul n'abdique son indépendance. Le

prêtre contracte des devoirs plus étroits, mais ces devoirs sont définis, ils sont ceux mêmes qu'il s'est engagé à remplir en se vouant au ministère sacré; aucun ne blesse sa conscience; il prendrait les mêmes engagements, et il n'en prendrait pas moins envers les fidèles qui s'imposeraient volontairement pour le faire vivre. Cette convention privée, inévitable à défaut du salaire public, ménagerait moins la dignité du prêtre. En effet, accordé par l'État, au nom de la société entière, le salaire honore le ministre de la religion et ajoute à son caractère sacerdotal le sceau d'une sorte de magistrature civile. Au contraire, payé par le fidèle, il n'est plus qu'un présent individuel, donné comme par grâce et versé seulement dans la main qui s'ouvre pour le mendier. L'État opère une répartition, soumise à des règles générales, contrôlée par les pouvoirs publics, et dans laquelle il prend en considération l'importance des fonctions, les services rendus, les besoins du pays. Au contraire, les fidèles, agissant isolément, sans ensemble, accordent au prêtre une rémunération tantôt insuffisante et tantôt excessive. Avec la contribution volontaire, la condition du prêtre est précaire, inégale, dépendante; avec le salaire public, elle est fixe, réglée équitablement, considérée. Soutenu seulement par des contributions volontaires, le culte languit et végète partout où l'indigence des fidèles les empêche d'assurer l'existence de ses ministres, et les consolations de la religion peuvent manquer à ceux à qui elles seraient le plus nécessaires. Entretenu par l'État, le culte obtient partout la même assistance; ses bienfaits sont indistinc-

tement répandus sur le pauvre et sur le riche. Ainsi à la contribution volontaire s'attache le privilége, et au salaire public l'égalité. Ce sont les raisons qui ont fait souvent demander la suppression du casuel que l'Église catholique reçoit outre le salaire public; ce sont les raisons qui, lors de la négociation du concordat, engagèrent le Saint-Siége à insister avec une force particulière pour que le clergé catholique reçût un traitement de l'État.

Rémunéré par le trésor, le culte prend place parmi les services publics. En est-il dégradé? Les services publics comprennent tous les besoins sociaux, les plus nobles comme les plus obscurs, la justice, l'instruction publique, les sciences, les lettres, les arts, tout ce qui touche à la vie morale de la nation, comme à sa vie matérielle. Les cultes peuvent y entrer sans déshonneur. Quel besoin social plus digne de la protection de l'État et du secours des contributions publiques? Aucune croyance, si timorée qu'elle soit, ne peut s'en alarmer. Le contribuable prend part aux dépenses de l'État comme membre du corps social, et non en considération de son intérêt personnel à telle ou telle dépense, ou de la sympathie qu'elle lui inspire. L'habitant des montagnes subvient à l'agrandissement des ports, le marin à la construction des chemins de fer, le laboureur à l'entretien des corps savants, des musées, des bibliothèques, le savant aux écoles du peuple; le prêtre entre pour sa part dans les allocations accordées aux théâtres. Payer son contingent de l'impôt n'est pas faire acte d'adhésion ou de foi aux mille emplois qu'il reçoit. Le budget est

une vaste souscription nationale où les préférences, les goûts, les prédilections individuelles s'effacent devant les satisfactions et les nécessités générales.

Il est vrai encore que le budget serait diminué de la somme affectée aux cultes, si cette dépense était laissée à la charge personnelle de ceux qui consentiraient à la supporter; mais quelle serait la conséquence de cette réduction? Ou la dépense cesserait en réalité de se faire, et dans ce cas les ministres du culte, privés de moyens d'existence, seraient condamnés à la misère et les autels exposés à l'abandon; ou la dépense se ferait encore, et dans ce cas les contribuables ne seraient point soulagés; seulement la répartition serait moins égale et plus arbitraire. L'économie ne serait donc pas obtenue, ou bien elle s'opérerait aux dépens des ministres du culte.

On invoque l'exemple des États-Unis d'Amérique. Là, dit-on, chaque citoyen contribue comme il lui plaît aux dépenses de son culte et à l'entretien des ministres qui le desservent. Une heureuse et féconde émulation y excite le zèle du sacerdoce. Le prêtre est respecté, le culte vit de sa vie propre, la religion n'est point profanée par le contact du pouvoir temporel. Nous pourrions opposer à ce tableau des récits dignes de foi qui peignent sous de moins flatteuses couleurs la condition des cultes dans l'Amérique du Nord : des querelles religieuses incessantes, une concurrence inquiète et intéressée entre des sectes rivales, les prêtres incertains sur le lendemain et sollicitant, la rougeur au front, le pain de chaque jour; mais des considérations d'un ordre plus élevé permettent de récuser

utorité de cet exemple. On ne saurait en effet appli-
er à la France la législation d'un pays où les idées
ligieuses ont conservé leur ascendant, où une lon-
ıe tradition a acclimaté la liberté de conscience, où
ıfin les citoyens, habitués à compter sur eux-mêmes,
› recourent pas plus au gouvernement pour la dé-
ɜnse des cultes que pour tant d'autres services dont
os lois le chargent. Nous nous arrêtons sans insister
ur le parallèle.

C'est donc avec raison que la loi assure en France
ın traitement aux ministres des cultes reconnus. Ce
raitement n'est pas le seul avantage dont ils jouis-
ɜent. Un logement convenable est attribué à ceux qui
ɔccupent les diverses circonscriptions ecclésiastiques.
Si les ressources dont le culte dispose ne fournissent
pas les moyens d'y pourvoir, la dépense de ce loge-
ment est à la charge des communes.

La générosité publique ne s'arrête pas à la personne
du ministre du culte; le culte lui-même en obtient
les édifices où il se célèbre. Ces édifices lui sont affectés
d'une manière permanente, à titre non de propriété,
mais d'usufruit. Il en dispose librement pour ses be-
soins. L'État ou la commune, par des allocations an-
nuelles ou des subventions accidentelles, les construit,
les entretient et les répare. Comme les cultes reconnus
ont une constitution stable et doivent se perpétuer,
les établissements qui leur sont consacrés jouissent
d'une existence propre. La libéralité privée peut s'exer-
cer à leur profit, par disposition entre vifs ou testa-
mentaires. Cependant la loi ne reconnaît point de
propriété appartenant à l'Église ou au clergé, consi-

déré comme corps collectif; le clergé ne formant plus un ordre dans l'État, cette sorte de propriété ne pouvait être admise; mais chacun des établissements qui ont le culte pour objet peut acquérir, posséder, aliéner, et jouit de toutes les facultés attachées à la possession des droits civils.

Ces avantages purement matériels ont pour complément des prérogatives qui se rattachent aux actes mêmes de la religion. Ses cérémonies publiques, ses prédications, la célébration des saints mystères, tout est défendu par le glaive du pouvoir politique. Pour affranchir le culte de toute entrave, pour que le respect ne cesse pas de s'attacher à ses ministres, certains priviléges leur sont accordés; ils sont dispensés du service de la garde nationale, comme préposés à un service public. Des peines rigoureuses atteignent l'écrivain qui les outrage ou les tourne en dérision, le perturbateur qui méconnaît dans le prêtre la sainteté du sacerdoce, et dans les cérémonies le respect dû aux hommages rendus à Dieu. Une heureuse prévoyance assure la perpétuité du sacerdoce. Les jeunes lévites sont exemptés de la loi du recrutement. Dans des séminaires, des facultés, des écoles, ils se préparent aux augustes fonctions du ministère ecclésiastique. Rien n'est donc épargné pour favoriser les cultes reconnus. La main libérale de l'État subvient à leurs besoins. Son regard paternel embrasse leur présent et leur avenir; des lois qui régissent le reste des citoyens s'arrêtent devant eux. La force publique se déploie pour leur défense. Pour prix de ces avantages, des conditions leur sont imposées. Toutes ont pour

l'enseignement, des directeurs et professeurs de séminaires ; dans l'ordre de la prédication, des prêtres diocésains et extradiocésains, et, dans l'ordre de l'administration, des vicaires-généraux. Parmi les éléments nombreux dont se compose son organisation, il en est deux qui forment, si l'on peut ainsi parler, ses cadres, et dans la sphère desquels sont placés tous les autres : ce sont le diocèse et la paroisse. Sous le rapport de la discipline et de la hiérarchie, les diocèses sont métropoles ou évêchés, les paroisses cures ou succursales ; mais, quant au service divin et à l'administration, les diocèses et les paroisses sont semblables entre eux. Le métropolitain est l'évêque de son diocèse, le desservant est le curé de sa succursale.

Le diocèse est le domaine ecclésiastique de l'évêque. L'évêque en a le gouvernement spirituel, il y est le conservateur de la foi et de la discipline. Il propage la doctrine par l'enseignement et peut la venger par des censures. L'impression des livres d'église, heures et prières, ne peut avoir lieu qu'avec sa permission. C'est un droit de haute surveillance qui tend à préserver les livres saints de toute altération et à prémunir les fidèles contre des publications hétérodoxes ou même incorrectes et irrégulières ; ce n'est point une propriété qui puisse se vendre comme l'œuvre d'un écrivain. L'évêque fixe la discipline par ses rituels, ses mandements, ses ordonnances synodales, et il la maintient par sa juridiction correctionnelle. Il est tenu de résider dans le diocèse et de le visiter personnellement en partie chaque année et en totalité dans l'espace de cinq ans. Il nomme et révoque tous les desservants ;

tive des cultes sous les formes et avec les restrictions que comporte leur constitution respective. Il concourt à déterminer les circonscriptions entre lesquelles le territoire est divisé, le nombre des églises, des temples, des chapelles et de tous les lieux consacrés à la célébration de l'office religieux.

D'après notre droit public, les établissements érigés en personnes civiles ne peuvent recevoir de libéralités qu'avec l'approbation du gouvernement. Cette règle est nécessairement applicable aux établissements du culte. Avant d'accorder une autorisation, le gouvernement recherche si la volonté du bienfaiteur n'a point été contrainte par des influences illégitimes, si les établissements favorisés ont besoin de ressources nouvelles, si les familles n'ont pas été dépouillées par un esprit de haine aveugle ou de dévotion outrée, si des parents pauvres n'ont pas été privés de ressources auxquelles les liens du sang leur permettaient légitimement d'espérer.

A la possession de biens qui sont retirés de la circulation par une immobilisation sans terme, s'attache la nécessité d'une surveillance spéciale. L'autorité civile intervient pour autoriser les achats et les aliénations, pour prescrire ou permettre l'emploi des capitaux en rentes sur l'État, en réparations ou en constructions d'immeubles, en achats d'ornements. Elle remplit les fonctions de tutelle que la loi lui confère à l'égard de toute corporation placée dans les liens de la minorité.

Un autre pouvoir, d'une nature plus délicate, parce qu'il touche aux confins du spirituel, appartient à l'État.

La loi qui reconnaît un culte l'adopte avec sa constitution, ses dogmes, ses maximes. La reconnaissance est un acte réfléchi, dont l'objet est défini ; elle repose sur des bases dont le législateur s'est rendu compte avant de l'accorder. Ces bases ne peuvent donc être changées sans l'aveu du pouvoir politique. Ce serait altérer les conditions du contrat, et une seule des parties contractantes ne le peut point. L'Etat n'aurait pas le droit d'y porter la main, mais il doit être informé des changements qui sont proposés, et il peut s'y refuser, si l'ordre social le réclame. Le gouvernement n'exerce point, à cet égard, un pouvoir actif et une autorité de commandement; il n'est armé que d'une sorte de *veto*. Il procède comme dépositaire des intérêts publics, non en pontife, mais en magistrat public. La loi devait consacrer ce droit de l'État; on ne peut se dissimuler pourtant qu'il est plus nominal que réel. Il est difficile de supposer que les cultes reconnus changent leur doctrine, et l'Etat éprouverait quelque embarras à prendre parti dans de telles questions. Dans les gouvernements mêmes où le souverain est chef de la religion, il hésite toujours à intervenir dans les choses qui ne touchent qu'au dogme ; c'est ce qu'on a vu récemment en Angleterre. Les garanties établies à cet égard par nos lois ne sont donc qu'une précaution prise pour des cas extrêmes, et à laquelle il est probable que le gouvernement n'aura jamais à recourir.

Enfin la reconnaissance confère aux membres du sacerdoce un caractère officiel ; ils deviennent, dans une certaine mesure, des délégués du pouvoir public. Celui-ci prend, directement ou indirectement, part à la

nomination des principaux d'entre eux, de ceux qui doivent exercer une autorité sur les autres, et au choix des professeurs chargés de répandre l'instruction dans les séminaires et les écoles.

Telles sont, dans leurs termes les plus généraux, les conditions attachées à la reconnaissance. Veiller à ce que les besoins religieux des populations reçoivent satisfaction, exercer la tutelle sur les intérêts matériels des établissements du culte, empêcher les déviations qui pourraient altérer la doctrine ou compromettre le sacerdoce, telle est la pensée qui a dicté ces conditions. Suivons ce système dans son application aux divers cultes actuellement reconnus. Ces cultes sont au nombre de trois : le culte catholique, les cultes protestants, le culte israélite. Nous les plaçons dans l'ordre du nombre des fidèles.

CHAPITRE III.

LE CULTE CATHOLIQUE.

Professé par la très-grande majorité des Français, le culte catholique embrasse toute la République dans ses circonscriptions. Le territoire de la France est divisé en siéges métropolitains ; les siéges métropolitains sont divisés en diocèses, les diocèses en cures et succursales. A ces titres ecclésiastiques sont attachés les archevêques, les évêques, les curés, les desservants. L'Église catholique a en outre pour ministres des vicaires, des chapelains, des aumôniers ; elle a, dans l'ordre de

l'enseignement, des directeurs et professeurs de séminaires; dans l'ordre de la prédication, des prêtres diocésains et extradiocésains, et, dans l'ordre de l'administration, des vicaires-généraux. Parmi les éléments nombreux dont se compose son organisation, il en est deux qui forment, si l'on peut ainsi parler, ses cadres, et dans la sphère desquels sont placés tous les autres : ce sont le diocèse et la paroisse. Sous le rapport de la discipline et de la hiérarchie, les diocèses sont métropoles ou évêchés, les paroisses cures ou succursales; mais, quant au service divin et à l'administration, les diocèses et les paroisses sont semblables entre eux. Le métropolitain est l'évêque de son diocèse, le desservant est le curé de sa succursale.

Le diocèse est le domaine ecclésiastique de l'évêque. L'évêque en a le gouvernement spirituel, il y est le conservateur de la foi et de la discipline. Il propage la doctrine par l'enseignement et peut la venger par des censures. L'impression des livres d'église, heures et prières, ne peut avoir lieu qu'avec sa permission. C'est un droit de haute surveillance qui tend à préserver les livres saints de toute altération et à prémunir les fidèles contre des publications hétérodoxes ou même incorrectes et irrégulières; ce n'est point une propriété qui puisse se vendre comme l'œuvre d'un écrivain. L'évêque fixe la discipline par ses rituels, ses mandements, ses ordonnances synodales, et il la maintient par sa juridiction correctionnelle. Il est tenu de résider dans le diocèse et de le visiter personnellement en partie chaque année et en totalité dans l'espace de cinq ans. Il nomme et révoque tous les desservants;

le même droit lui appartient à l'égard des curés, mais sauf l'approbation du gouvernement. Il est inamovible, l'État lui fournit une habitation. La publication de ses mandements et ordonnances est assimilée à celle des actes de l'autorité publique.

Des vicaires généraux et un chapitre sont placés auprès de l'évêque pour l'assister dans ses fonctions. Les vicaires généraux sont ses auxiliaires, ses collaborateurs, ses représentants. Leur pouvoir est fixé par la délégation qu'ils reçoivent, et qui est limitée à certains objets. La volonté de l'évêque en décide. Cependant il est des fonctions qui sont attachées à l'épiscopat, et que l'évêque ne pourrait déléguer qu'à un autre évêque. La nomination des vicaires généraux est soumise à l'agrément du gouvernement.

Le chapitre est le conseil de l'évêque. A ce titre, ses fonctions consistent seulement à délibérer et à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises. Il n'est pas indépendant de l'évêque, qui n'est tenu ni de le consulter ni de déférer à ses avis. Il y a quelques années, un respectable prélat a conféré au chapitre de son diocèse des attributions étendues; il a fondé des institutions diocésaines : cet essai mérite d'être étudié. Il aurait pour effet d'appliquer à l'administration ecclésiastique une des formes suivies par notre administration civile, et l'utilité qu'elle y présente permet de penser que l'Église pourrait l'adopter avec avantage.

Indépendamment de sa participation aux actes épiscopaux, le chapitre célèbre l'office canonial et les autres services dans lesquels son assistance est requise.

:n cas de vacance du siége, il élit, sauf l'approbation u gouvernement, des vicaires généraux capitulaires our gouverner le diocèse. Ses membres ont le titre ie chanoines.

C'est à l'évêque qu'appartient la direction des éta-)lissements fondés pour assurer la perpétuité du sa-:erdoce; il confère les ordres sacrés aux sujets de son liocèse. Aucun prêtre ne peut, sans sa permission, en sortir pour aller desservir dans un autre.

Telles sont, d'après les lois et les réglements, les attributions de l'épiscopat. Ceux qui en sont revêtus exercent les pouvoirs les plus étendus; une autorité sans partage pour tout ce qui touche au spirituel, la direction suprême du diocèse, le gouvernement général des établissements d'instruction ecclésiastique, le recrutement du clergé, la juridiction disciplinaire, la censure des livres du culte, rien ne manque au prélat de ce qui peut contribuer à la propagation de la foi, à la prospérité de l'Église, au libre exercice des fonctions religieuses; il gouverne en monarque absolu et presque sans contrôle.

Bien que placée dans le diocèse et sous la main souvent toute-puissante de l'évêque, la paroisse a son existence distincte, ses établissements, ses ministres. Un administrateur spirituel y est chargé des fonctions ecclésiastiques, sous le titre de curé ou de desservant. C'est à lui qu'appartiennent les fonctions qui, de leur nature, sont curiales, telles que le droit d'administrer les sacrements à toutes les personnes domiciliées dans l'étendue de la paroisse et de leur donner, en cas de mort, la sépulture ecclésiastique. Dans l'exercice de

ses fonctions spirituelles, le curé ou desservant est entièrement indépendant du pouvoir civil ; il ne reconnaît pour loi que sa conscience et sa foi, pour juges que ses supérieurs ecclésiastiques ; mais, dans le gouvernement des intérêts temporels de la paroisse, il est soumis à des règles et à des conditions qui sont écrites dans les lois et les réglements administratifs.

La paroisse a des biens, des revenus, et, à ce titre, son administration à elle. Sous ce rapport elle prend le nom de fabrique et elle est pourvue d'un conseil. Le conseil de fabrique est, pour la première fois, ainsi que quand il s'agit de le recomposer en entier, nommé en partie par l'évêque et en partie par le préfet. Il se renouvelle par fractions, au moyen d'élections faites dans son propre sein. Il gère les biens, dresse les budgets et les comptes, et délibère sur les affaires de la fabrique ; il statue ou donne son avis, selon les circonstances. Les actes de simple gestion sont confiés à un bureau de marguilliers, qui remplit les fonctions de pouvoir exécutif. Le maire et le curé sont tous deux membres du conseil de fabrique et également exclus de la présidence, pour qu'aucun des deux ne prédomine. Le curé seul siége toujours dans le bureau des marguilliers. Les délibérations du conseil de fabrique doivent, selon les cas, être approuvées par l'évêque, par le préfet ou par le gouvernement.

Outre les biens qui lui sont affectés par l'Etat, ceux qu'elle achète et ceux qui lui sont donnés par les particuliers, la fabrique est autorisée à faire des quêtes et à percevoir certains droits, en particulier pour la location des chaises et des bancs et pour les inhumations.

Si ces recettes diverses ne couvrent pas les dépenses, la commune est tenue d'y suppléer, après avoir toutefois reçu communication du budget de la fabrique, afin d'en discuter les articles. De son côté, le curé ou desservant possède des revenus qui lui sont propres. En sus du traitement que lui donne l'État, il peut, avec l'approbation du gouvernement, recevoir sous son titre officiel des libéralités grevées ou non de services religieux, et destinées à sa subsistance et à celle de ses successeurs; il est de plus autorisé à percevoir, en certains cas, des oblations qui sont fixées dans chaque diocèse par un réglement que l'évêque rédige et soumet à l'approbation du gouvernement.

Le culte se célèbre dans l'église paroissiale et dans les chapelles et annexes dont l'ouverture est autorisée sur son territoire; il est desservi par les ecclésiastiques de divers ordres, pourvus de titres officiels ou simplement agréés par l'évêque ou par le curé, lesquels y disent la messe, y administrent les sacrements, y font la prédication. Des ecclésiastiques particuliers, sans emplois fixes, ou étrangers aux paroisses, sont appelés à certaines époques pour les prédications extraordinaires. Leur nomination est faite par les marguilliers, sur la présentation du curé, parmi les prêtres munis d'une autorisation spéciale de l'évêque. La fabrique leur alloue des honoraires. La loi interdit les missions à l'intérieur; elle s'en remet aux pasteurs ordinaires du soin de nourrir le troupeau de Dieu, de crainte que l'étranger, apportant avec lui l'agitation et l'excès de zèle, ne jette le trouble dans les consciences.

C'est ainsi qu'il est pourvu aux besoins du culte catholique dans toute l'étendue de la République. Le service des autels est plus spécialement confié aux curés et aux prêtres qui leur servent d'auxiliaires. Ce sont eux qui portent le poids du jour, qui célèbrent les saints mystères, font entendre aux fidèles la parole divine, consolent les affligés, rassurent les consciences troublées, et remplissent toutes les fonctions du ministère ecclésiastique. Aux évêques est dévolue principalement la direction spirituelle. Toute cette milice sacrée obéit à la loi de la hiérarchie, qui est la conséquence de l'unité et de l'autorité, fondement et principe de la religion catholique. Par une chaîne non interrompue de subordination, toute l'Église est soumise au souverain pontife assis dans la chaire de saint Pierre. Une décision de Rome, en matière spirituelle, a force de loi. Transmise à l'évêque par le Vatican, aux prêtres inférieurs par l'évêque, et par eux communiquée au peuple des fidèles, elle oblige le plus élevé comme le plus humble, et doit trouver partout obéissance et soumission.

On peut, d'après ces détails, se faire une idée de l'organisation actuelle et du régime général de l'Église catholique en France, organisation puissante sous laquelle le culte jouit de prérogatives aussi nombreuses qu'importantes. En consacrant ces prérogatives, l'État ne pouvait rester désarmé devant un pouvoir qui s'étendait sur toutes les communes de la République, dressait la chaire jusque dans le dernier des hameaux, et, par sa force centralisée, pouvait tenir en échec le gouvernement lui-même. Le passé servait

enseignement pour l'avenir ; si de profonds changements s'étaient opérés dans l'opinion, dans les mœurs, dans les institutions publiques, dans l'esprit même du clergé, tous les périls n'étaient pourtant pas conjurés, et les monuments anciens offraient des modèles que la prudence ordonnait d'approprier au temps présent. C'est dans cette vue que le gouvernement consulaire promulgua, en même temps que le concordat passé avec le Saint-Siége, les articles organiques qui avaient pour objet d'en combiner l'exécution avec les droits du pouvoir politique.

Les articles organiques ont été en butte aux attaques les plus vives et les plus passionnées; on en conteste la valeur légale à leur origine même, on les dit abrogés par les constitutions postérieures ; mais il est facile de répondre à ces objections.

Sans rechercher si, comme on le prétend, le Saint-Siége a protesté contre les articles organiques, sans consulter à cet égard l'histoire, où se trouvent les documents les plus contradictoires, nous nous bornons à une réflexion qui rend cette recherche inutile. Les articles organiques sont une loi de l'État, votée, sanctionnée, promulguée par les pouvoirs publics. Or, parmi les lois de l'État, il n'est donné à personne d'établir des distinctions pour obéir aux unes, pour fouler aux pieds les autres; toutes ont droit aux mêmes respects. Une religion qui prescrit l'obéissance aux pouvoirs établis est tenue la première de donner l'exemple de cette soumission. La doctrine contraire est éversive de l'ordre social. Sans doute le spirituel et le temporel doivent demeurer séparés; nul ne le con-

teste aujourd'hui : c'est le principe du droit moderne, le gage de la liberté de l'Église et de l'indépendance de l'État, le terme des luttes entre le sacerdoce et l'empire ; mais il est une foule d'objets mixtes où les deux pouvoirs se trouvent mêlés ; et il appartient au pouvoir politique de juger quelles questions appartiennent à son domaine et de les résoudre. Cependant, nous le reconnaissons, appeler l'État et l'Église à en délibérer en commun, à se concerter, à s'entendre, est le moyen le plus propre à conserver la bonne harmonie ; c'est celui que doit rechercher d'abord un gouvernement prudent ; c'est la voie que le comité des cultes de l'Assemblée constituante en 1848 a proposé de suivre, lorsqu'il a été d'avis d'entamer des négociations avec le Saint-Siége sur des questions que le pouvoir politique aurait à la rigueur le droit de trancher : conseil prudent et qui mérite qu'on le suive. Aucun pouvoir sage n'use de son droit à l'extrême. L'Église, aussi bien que l'État, ferait un mauvais emploi du sien, si elle l'exerçait à outrance. Cette réserve est dans l'esprit de nos institutions modernes, qui consacrent des droits souvent contradictoires dans leur application absolue, et rendent ainsi la modération nécessaire et les transactions inévitables. Ce qui est vrai pour les rapports des pouvoirs politiques entre eux ne l'est pas moins pour les rapports du pouvoir civil et du pouvoir religieux. Les concordats sont l'instrument de cette conciliation. Que le gouvernement donc négocie avec Rome ; s'il ne fait aucune concession dangereuse, nul ne s'en plaindra et les amis de la religion y applaudiront ; mais, en attendant, personne n'a le droit de se mettre

n rébellion contre des lois en vigueur depuis cinquante ns et revêtues de toutes les formes qui les rendent bligatoires.

Ceux qui les attaquent commettent d'ailleurs une singulière inconséquence; ils se gardent bien de contester 'autorité des dispositions favorables à l'Église catholique. Ainsi les canons de l'Église ont reçu la force légale, et la jurisprudence des tribunaux s'en est prévalue pour interdire le mariage des prêtres; ainsi les desservants des succursales, qui ont charge d'âmes comme remplissant toutes les fonctions curiales, ont été, par dérogation à la doctrine immémoriale de l'Église, déclarés révocables par les évêques: — on approuve ces dispositions, et à ceux qui, dans l'intérêt des desservants, opposent les traditions aux articles organiques, on répond que ces articles ont force de loi, qu'ils sont appliqués depuis cinquante ans, et qu'on ne peut les modifier sans le consentement du Saint-Siége. Après avoir fait une distinction entre les lois de l'État pour infirmer les articles organiques, on en fait une entre ces articles mêmes pour en conserver quelques-uns et contester les autres.

Quant aux constitutions qui ont suivi les articles organiques, toutes, en admettant des cultes dont les ministres ont droit à un traitement public, ont en même temps maintenu les conditions particulières auxquelles la reconnaissance était accordée, et les garanties dues à l'Etat. Il importe de remarquer d'ailleurs les profondes modifications que les articles organiques ont subies, soit par des actes du gouvernement même, soit avec son aveu tacite. Le décret du 28 février 1810, qui

a force de loi, a rapporté ceux de ces articles qui avaient soulevé les plaintes les plus vives. D'autres, faute d'exécution, sont tombés en désuétude. Ainsi l'article 39 n'admettait qu'une liturgie et un catéchisme pour toutes les églises de France; chaque diocèse a son catéchisme et sa liturgie : diversité regrettable, mais que le pouvoir politique n'a pas cru pouvoir empêcher. Le costume des ecclésiastiques était prescrit, on laisse aux évêques le soin de le régler. Les qualifications que les évêques pouvaient recevoir étaient indiquées, on s'en rapporte à la convenance de chacun. Nous pourrions multiplier ces exemples. Pour apprécier les articles organiques, il faut donc moins en consulter la teneur même que l'esprit dans lequel ils sont appliqués. Pourtant ce qui en reste est considérable, et nous ne voudrions ni en contester l'importance ni en infirmer l'autorité; mais la servitude de l'Eglise catholique en résulte-t-elle, comme le prétendent quelques esprits ardents? Les garanties qui ont été maintenues ne sont-elles pas, au contraire, indispensables à la société civile et inhérentes à la constitution même de l'Eglise catholique? C'est ce qu'il faut examiner.

Trois choses attirent l'attention dans le régime de cette Eglise : la première est sa subordination à un prince étranger; la seconde, son organisation hiérarchique étendue à toutes les parties du territoire; la troisième, l'autorité conférée au supérieur ecclésiastique et les franchises du ministère religieux. Elles exposaient l'Etat à une sujétion incompatible avec ses droits inaliénables et à des agitations intérieures; elles exposaient le clergé inférieur à l'oppression, elles ex-

posaient les citoyens à des procédés arbitraires. A chacune d'elles, des précautions spéciales ont été attachées.

Pour prévenir les empiétements de la domination étrangère, on a remis en vigueur les garanties consacrées par un usage immémorial sous le nom de *libertés de l'Eglise gallicane.*

Pour prévenir les concerts qui pourraient se former entre les ministres du culte catholique à l'insu du gouvernement et contre ses droits, les assemblées de ces ministres ont été soumises à une *autorisation préalable.*

Enfin, pour protéger les inférieurs contre les abus de pouvoir et les citoyens contre l'arbitraire, on a fait revivre les *appels comme d'abus.*

C'est à ces trois ordres de garanties que se rapportent les dispositions encore en vigueur des articles organiques. Chacune de ces mesures doit être l'objet d'explications particulières. Parlons d'abord de celles qui constituent les libertés de l'Eglise gallicane.

La subordination de l'Eglise catholique à un chef qui réside au dehors offre des avantages incontestables. Quand le chef de la religion habite le territoire national, son pouvoir menace la liberté, si, comme en quelques pays, confondu dans les mêmes mains que le pouvoir civil, il y concentre toutes les forces qui peuvent subjuguer les peuples; il menace la paix publique et la sécurité du pouvoir politique, si, indépendant et distinct, il peut faire tonner contre ce pouvoir les foudres de la religion. La liberté, la paix publique et la sécurité du gouvernement sont moins exposées dans

les pays où le pouvoir religieux appartient à un chef étranger, livré aux soins d'une administration temporelle, y puisant l'expérience des besoins de la politique et des tempéraments qu'elle commande, partageant la souveraineté spirituelle entre les divers Etats qui composent la famille religieuse dont il est le père, et soumis de cette manière à l'heureuse nécessité de suivre les règles de sagesse qui inspirent la confiance, les devoirs de charité qui attirent l'affection. Cependant, si le danger est atténué, il n'est pas supprimé. Tout pouvoir est enclin à l'envahissement. Le pouvoir religieux, tout imbu qu'il est de l'esprit de paix, d'indulgence et de modération, n'échappe pas lui-même, ayant des organes humains, à cette loi de l'humanité. Il est d'autant plus exposé à y céder qu'il est plus sincère, plus ardent, plus convaincu. D'ailleurs, l'Etat est désarmé en présence d'un chef religieux résidant sur un autre territoire et investi lui-même de la souveraineté. Il ne peut le dépouiller de son autorité, le déposer, briser ses armes spirituelles. Que lui reste-t-il? Le droit de défendre son territoire contre tout ce qui attenterait à sa propre souveraineté.

Dans cette vue, le gouvernement s'attribue en premier lieu le droit de vérifier les actes de la cour de Rome, avant qu'on les mette à exécution. C'est un droit consacré par une coutume générale et par un usage immémorial. « On ne pourrait, écrivait Portalis, refuser ce droit à un gouvernement sans lui disputer celui de se conserver et de se défendre. Le système qui assurerait l'exécution parée des actes de la cour de Rome, sans une vérification préalable, favoriserait, dans les

Etats catholiques, l'introduction d'une foule de réglements, souvent inconciliables, soit avec la discipline religieuse, soit avec l'ordre de ces Etats. Il détruirait l'indépendance des gouvernements, il soumettrait leur autorité à une législation étrangère, indéfinie et supérieure. La même règle, par des raisons semblables, est appliquée aux décrets des synodes étrangers et même à ceux des conciles généraux.

En second lieu, les précautions prises contre les actes de la cour de Rome sont étendues à ses délégués. Aucun individu se disant nonce, légat, vicaire ou commissaire apostolique, ou se prévalant de toute autre dénomination, ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, exercer, sur le sol français ou ailleurs, aucune fonction relative aux affaires de l'Eglise gallicane. Si les agents du Saint-Père avaient le droit de remplir officiellement des fonctions ecclésiastiques ou politiques en France, les droits du clergé national et ceux du gouvernement seraient également en péril.

Enfin l'État adopte officiellement les principes consignés dans la Déclaration du clergé de 1682, principes qui ont toujours été la règle de l'Eglise de France.

Ces trois dispositions principales, la vérification des actes de la cour de Rome, l'exclusion de tout délégué de cette cour non agréé par le gouvernement, et l'adoption légale de la Déclaration de 1682, sont aujourd'hui ce que les articles organiques ont emprunté aux libertés de l'Eglise gallicane, ou, pour mieux parler, aux libertés de toutes les églises catholiques établies hors de Rome; car on se méprend étrangement quand on considère ces dispositions comme exclusivement

applicables à la France : elles sont communes à tous les Etats catholiques.

Certains esprits, plus ardents que sages, se récrient vivement contre ces libertés. On ne leur épargne ni injures ni sarcasmes. On les attribue aux préjugés parlementaires, étroits et hostiles à l'Eglise ; elles n'ont plus, dit-on, de raison d'être : y revenir est un anachronisme. Tout est changé dans le monde ; la séparation absolue du temporel et du spirituel est consommée, ou plutôt, tandis que Rome a renoncé à s'immiscer dans les affaires de l'Etat, c'est l'État qui prétend toujours dominer l'Eglise et lui forger des chaînes, sous le titre menteur de libertés de l'Eglise gallicane.

Oui, de grands changements se sont accomplis, mais n'en a-t-il pas été tenu compte? Il suffit de comparer les articles organiques avec les libertés de l'Eglise gallicane, telles que Pierre Pithou les a rédigées, pour reconnaître qu'une part considérable a été faite aux institutions nouvelles, à l'esprit de la révolution de 1789, aux événements qui l'ont suivie. Résulte-t-il d'ailleurs de ces changements que l'Etat n'ait plus aucune sûreté à prendre et puisse sans danger laisser le champ libre à l'Eglise? Rome se montre-t-elle partout fidèle à la même doctrine? Ne la voit-on pas stipuler en Espagne le règne exclusif du catholicisme, en Piémont défendre les juridictions ecclésiastiques, en Angleterre partager le territoire entre ses diocèses? Est-il quelqu'un qui ose affirmer qu'elle saura toujours résister à l'esprit d'envahissement qui l'a plus d'une fois fait sortir de ses voies? Est-il quelqu'un qui ose affirmer que jamais aucun de ses décrets ne sera contraire

au droit public de la France, que jamais aucun de ses délégués ne commettra d'empiétement, que jamais les doctrines ultramontaines n'y trouveront d'écho? La France est plus intéressée qu'aucun autre Etat à se défendre contre ces invasions; elle a conquis par de longs labeurs, au prix de plusieurs révolutions et de son sang le plus généreux, les grands principes sur lesquels reposent la dignité de l'homme et la liberté des croyances; elle ne peut les laisser exposés aux atteintes de leurs antagonistes. Elle compte dans ses annales des souvenirs dont elle est fière à juste titre, et qui soulèvent ailleurs des plaintes amères : les laissera-t-elle flétrir dans des actes qui se couvriraient de l'autorité de l'Église? Elle a inscrit dans ses lois des doctrines qui forment sa religion civile : les laissera-t-elle combattre du haut de la chaire pontificale? Liberté pleine pour les opinions individuelles : la vérité éclatera par la discussion; mais résistance aux pensées hostiles à notre régime nouveau, qui se placeraient sous le patronage de la tiare.

Les articles organiques, qui ont donné le sceau légal aux libertés anciennes de l'Eglise gallicane, sont une arme que l'Etat pourrait employer au besoin pour sa défense, mais qu'il laisse dans le fourreau tant qu'il n'est pas contraint à l'en faire sortir. Dans cette législation, il n'est rien qui rappelle les anciennes et mémorables luttes de l'Eglise et des parlements, et si quelqu'un commet un anachronisme, ce sont ceux qui se refusent à voir la réserve, la modération, qui caractérisent la conduite actuelle du pouvoir civil à l'égard du pouvoir spirituel.

Ce n'est pas avec plus de raison qu'on attaque les dispositions qui soumettent à la permission expresse du gouvernement les conciles nationaux ou métropolitains et les autres assemblées délibérantes du clergé. La nécessité de cette permission a été reconnue de tout temps. C'était autrefois un principe du droit public, qu'aucune assemblée ne pouvait se tenir, si elle n'était autorisée par le gouvernement. Même sous un régime de liberté, qui permet aux citoyens de se réunir pour délibérer sur leurs intérêts privés, pour émettre des vœux ou pour se livrer à des manifestations politiques, le principe de l'autorisation subsiste à l'égard de toute réunion formée de personnes revêtues d'un caractère public, pourvues d'une capacité officielle et se proposant en cette qualité de prendre des résolutions. Les magistrats, les militaires, les administrateurs ne pourraient, en aucun cas, former des assemblées sans la permission du gouvernement. La même défense est faite, pour de simples correspondances, aux conseils-généraux des départements, quoiqu'ils soient composés par l'élection et, à ce titre, placés dans une sorte d'indépendance à l'égard du pouvoir. Si de pareilles assemblées pouvaient librement se tenir, la puissance publique serait incessamment minée par les résolutions qui y seraient prises et par les coalitions qui s'y organiseraient. Il en doit être de même à l'égard du clergé, quoique sa mission soit purement spirituelle et ne touche pas à l'action même du gouvernement. Il est nécessaire que le gouvernement puisse s'assurer que les délibérations ne sortiront pas de cette sphère; et comment en aurait-il la certitude, si les assemblées se

formaient sans son aveu? En outre, même dans le cercle des questions spirituelles, le magistrat politique est le juge suprême de l'opportunité, de la convenance des délibérations projetées. Autrement, quelle garantie contre les délibérations qui troubleraient les consciences, altéreraient la pureté du dogme et blesseraient la religion elle-même? Malgré ces puissantes considérations, les évêques de diverses circonscriptions métropolitaines ont annoncé, dans les dernières années, l'intention de se réunir en synode, sans autorisation. Le gouvernement s'est empressé de leur donner d'office une permission dont ils paraissaient décidés à se passer. Il ne la leur eût certainement pas refusée, si elle eût été demandée; mais on a voulu afficher une indépendance qui n'était pas reconnue, même dans la Constitution où l'on prétendait la puiser. Ces conflits sont regrettables. Le clergé se croit-il au-dessus des lois, et lui convient-il d'apprendre au peuple, par son exemple, à les mépriser?

Autrefois les assemblées du clergé étaient fréquentes; elles étaient ordinairement autorisées tous les cinq ans: le clergé des diocèses se réunissait à son tour en synodes; mais ces réunions avaient pour objet des intérêts temporels et économiques qui ont cessé d'exister. Propriétaire de biens considérables, dispensé de l'impôt qu'il remplaçait à son gré par des dons volontaires, constitué en ordre dans l'Etat, le clergé éprouvait le besoin de régler ses affaires. Aujourd'hui, rien de semblable; cependant des assemblées du clergé peuvent encore offrir des avantages considérables. Si nous ne nous trompons, elles seraient éminemment pro-

pres à faire revivre les anciennes traditions et les anciennes maximes de l'Église gallicane. On se plaint de l'influence et du progrès des doctrines ultramontaines; mais où le clergé catholique peut-il trouver une direction, des conseils, des lumières, ailleurs qu'à Rome? Nous ne nous dissimulons pas les difficultés qui naîtraient peut-être de ce retour à d'anciennes coutumes tombées en désuétude, et les embarras que pourraient susciter au gouvernement des assemblées qui céderaient peut-être à l'exemple de nos corps politiques; mais nous avons la confiance qu'elles s'inspireraient surtout de l'esprit de l'Évangile, et que, sans atteinte aux droits du pouvoir politique, l'Église gallicane y trouverait un point d'appui qui lui manque.

Pour terminer l'exposé des garanties inscrites dans les articles organiques, il nous reste à parler des appels comme d'abus.

L'origine des appels comme d'abus remonte en grande partie à des circonstances qui ne sont plus. Les appels comme d'abus ont eu pour objet principal de réprimer les envahissements des juridictions ecclésiastiques; ils servaient même à protéger l'Église gallicane contre les entreprises de la cour de Rome : c'est ainsi que l'assemblée de Bourges en 1438, après avoir rédigé la Pragmatique, la plaça sous la protection du roi pour la mettre à l'abri du pouvoir pontifical. Ce n'est plus sur ces bases que peuvent reposer les appels comme d'abus, mais d'autres raisons les rendent nécessaires; elles se tirent des droits et des prérogatives conférés par le concordat même et par les articles organiques à l'Église catholique et à ses ministres. Pour le

rouver, il suffit de présenter le tableau de ces droits, e ces prérogatives. On peut considérer le clergé dans es rapports avec l'État, dans les rapports des supéieurs avec les inférieurs, enfin dans ses rapports avec es citoyens pris individuellement.

Dans ses rapports avec l'Etat, le clergé catholique est nvesti d'un privilége considérable, et qui n'est accordé à aucun autre corps, celui de s'adresser directement au public dans la personne des fidèles, avec un caractère officiel et reconnu par le pouvoir politique. Tous les prêtres ont le droit de prédication et ne peuvent en être dépouillés que par l'autorité de l'évêque. Les évêques sont autorisés à faire des mandements, des lettres pastorales, des instructions, qui sont publiés et affichés comme les actes de l'autorité publique. Ils doivent, il est vrai, se renfermer dans le cercle des fonctions spirituelles, mais ils peuvent en sortir. Il est d'ailleurs des sujets qui, bien qu'unis étroitement aux choses de la religion, comportent des excursions dans le domaine de la temporalité. A la vérité, les lois punissent certaines infractions qui pourraient être commises à l'aide, soit de ces publications, soit de la prédication; mais les lois n'ont pas prévu tous les cas, elles sont d'ailleurs empreintes d'une rigueur qui en rend l'application souvent impossible; elles obligent à déployer l'appareil judiciaire. Le gouvernement pourrait aussi suspendre le traitement de l'ecclésiastique, encore ce droit est-il contestable; mais cette peine est mesquine, inégale dans ses effets, le plus souvent impuissante et plus propre à irriter les esprits qu'à les calmer. Le caractère sacerdotal échappe du reste à toute

atteinte. Les évêques et les curés sont inamovibles ; les desservants ne dépendent que des évêques. Réduira-t-on le gouvernement à se taire ou à intenter des poursuites criminelles? S'il se tait, la société n'est pas vengée; elle l'est trop, s'il recourt à l'emploi des lois pénales.

Dans les rapports des supérieurs avec les inférieurs, même nécessité de garanties particulières. Les inférieurs ont perdu toutes celles qu'ils possédaient sous l'ancien droit. Comme les juridictions ecclésiastiques avaient cédé à l'esprit d'envahissement habituel à toutes les juridictions, on les a supprimées. Les officialités qui exerçaient les pouvoirs disciplinaires, avec leurs formes, leurs règles, leur jurisprudence, sont remplacées par les évêques seuls, dont le pouvoir est discrétionnaire. Si les principes élémentaires de toute justice ont été violés, si le condamné n'a pas été entendu, ni admis à invoquer des témoignages qui devaient faire éclater son innocence, le pouvoir civil lui doit une assistance qui n'est pas refusée au dernier des citoyens.

Enfin, le prêtre peut accorder ou refuser son ministère; mais s'il use de procédés qui compromettent l'honneur des citoyens, qui inquiètent les consciences, qui dégénèrent en oppression, en injure, en scandale, quel sera le recours? Les tribunaux? Combien alors de procédés humiliants, cruels, qui ne constituent pas un délit et empruntent toute leur gravité à la robe sacrée dont leur auteur est revêtu !

Il est donc nécessaire de prêter secours à l'Etat contre la parole ou la plume officielle qui attaque ou méconnaît ses droits; à l'inférieur contre le supérieur qui

ui inflige une justice sans règle ni frein ; au citoyen ontre le ministre des autels qui l'outrage. Ce secours se trouve dans les appels comme d'abus, et c'est l'utilité qu'ils conservent aujourd'hui. Ils se sont modifiés profondément, et l'on peut dire que des anciens appels comme d'abus il n'existe plus que le principe du droit de contrôle réservé au pouvoir civil, car tout le reste a changé, le juge, la procédure, la forme de la sentence.

Le clergé était justiciable des parlements, c'est-à-dire de corps judiciaires dominés par l'esprit de robe, et quelquefois par l'esprit de secte, double préoccupation qui exposait souvent la justice à se laisser égarer. A Dieu ne plaise que nous contestions les services rendus par ces grands corps de magistrature ; mais, tout en rendant hommage à leur indépendance, à leur courage, à leur énergique persévérance, il est permis de dire que ces qualités mêmes leur imprimaient une roideur, une inflexibilité dont le clergé pouvait prendre ombrage, et que, dans ce système, l'Eglise et l'Etat se trouvaient en présence plutôt comme deux adversaires en lutte que comme deux forces qui, sans s'annuler, peuvent se combiner. Aux parlements a succédé, pour les appels comme d'abus, le Conseil d'Etat, corps à la fois politique et administratif, qui s'identifie avec le gouvernement, qui comprend les nécessités des affaires publiques, et ne peut jamais se laisser entraîner, ni par des jalousies qui ne sauraient l'atteindre, ni par un besoin d'envahissement contre lequel sa constitution le défend.

Devant les parlements, les appels comme d'abus

s'instruisaient comme de véritables procès. La solennité des formes rendait les poursuites ardentes, vives, passionnées. Devant le Conseil d'Etat, l'instruction se fait administrativement; elle est engagée par le ministre, à qui, lorsqu'il s'agit d'intérêts privés, les parties doivent s'adresser d'abord, et qui peut s'interposer officieusement avant que le débat s'engage. Les questions sont examinées avec calme, loin du retentissement de la publicité, dans la seule préoccupation de la justice et des intérêts publics. La nature des décisions est elle-même différente. Si les faits qui ont donné lieu à une plainte ne sont pas justifiés, s'ils sont innocents ou dépourvus de gravité, le Conseil d'Etat écarte la plainte sans bruit et sans scandale; s'ils paraissent assez graves pour mériter une répression pénale, le Conseil d'Etat en renvoie le jugement aux tribunaux; s'ils ne comportent pas cette sévérité, sur l'avis du Conseil d'Etat, il intervient une déclaration d'abus, c'est-à-dire une censure de l'ecclésiastique inculpé. Il est vrai que cette peine est purement morale; mais, malgré des protestations plus orgueilleuses que sincères, l'expérience prouve qu'elle n'est ni dépourvue d'efficacité, ni indifférente à l'Eglise. Nous n'en voulons pour preuve que les réclamations qui se sont élevées. La nature purement morale de la peine correspond à celle des faits auxquels elle s'applique, et elle est une garantie donnée au clergé contre les injustices du pouvoir civil. La déclaration d'abus s'adressant surtout à l'opinion, elle n'a de force qu'autant que l'opinion la ratifie, et le gouvernement ne s'exposerait pas à prononcer une sentence qu'elle casserait.

Les appels comme d'abus ne sont pas seulement un moyen de discipline, ils sont encore une protection efficace qui couvre le clergé contre les inimitiés privées. Aucun prêtre ne peut être poursuivi en justice, à la requête d'une partie privée, qu'autant que le Conseil d'Etat l'a renvoyé devant les tribunaux. Le prêtre jouit ainsi de l'immunité accordée aux fonctionnaires publics : heureuse assimilation qui prévient l'éclat, qui empêche de livrer à la publicité des audiences, à la malice des commentaires, au fiel des plaidoiries, une foule de démêlés secondaires, inséparables des fonctions multipliées, complexes, délicates, du ministère ecclésiastique ; précaution sage, sans laquelle on verrait la liberté des prédications entravée, l'administration des secours spirituels discutée, la chaire, le confessionnal et la sacristie traduits à la barre judiciaire.

Ce n'est pas encore le seul secours que les appels comme d'abus prêtent au clergé. Le clergé peut lui-même, aux termes des articles organiques, y recourir, et déférer au Conseil d'Etat les actes de l'autorité par lesquels il serait porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et les réglements garantissent à ses ministres.

Ainsi, les appels comme d'abus, tels que la loi organique les a institués, répondent aux besoins et aux convenances du régime nouveau ; ils ne sont pas moins justifiés par les raisons de la politique que par le texte de la loi, et forment une partie essentielle de la constitution donnée en 1801 à l'Église catholique. Nous comprenons mieux ceux qui les accusent d'impuissance que ceux qui se récrient contre leur despotisme ;

mais, quelque fondé que puisse être le premier de ces reproches, le gouvernement nous paraît suffisamment armé. Nous avons confiance dans la sagesse du clergé; nous voulons sincèrement qu'il jouisse, dans toute la mesure compatible avec l'ordre public et l'intérêt social, de la liberté consacrée par la constitution, et, quand il s'agit des droits de la conscience, le reproche de leur ouvrir un champ trop vaste nous touche moins que le reproche de leur poser des limites trop étroites.

Indépendamment des critiques que nous venons de discuter, le système des articles organiques et le concordat de 1801 lui-même ont été l'objet de propositions diverses, notamment dans le comité des cultes de la dernière Assemblée Constituante; des réformes ont été demandées, appréciées, admises ou écartées. L'attention que ces propositions ont obtenue de la part d'hommes considérables, même dans l'Église, leur donne une importance qui nous défend de les passer sous silence.

On a demandé d'abord que le mode actuel de nomination des évêques et des curés et desservants fût remplacé par un système électif et que les conseils de fabrique fussent également composés par l'élection. Dans le droit primitif de l'Église, le troupeau choisissait lui-même son pasteur; l'épiscopat était électif. On sait que ce fut le concordat de François Ier qui substitua la nomination royale à l'élection. Déjà la constitution civile du clergé avait, en 1791, proclamé le retour à l'ancien droit. On a proposé de nouveau de le rétablir. C'est, disait-on, restituer à l'Église une prérogative qui est de son essence, c'est lui appliquer le régime

consacré par la Constitution. Après avoir penché pour cette proposition, le comité des cultes ne l'a point adoptée, sans toutefois la rejeter explicitement, et les raisons devant lesquelles il s'est arrêté ont une grande force..

D'abord, il n'est pas inutile de rechercher si un tel changement est réclamé par l'intérêt de l'Église, en d'autres termes, si l'Église a eu sujet de se plaindre du mode actuel de nomination des évêques. A cet égard, aucune réclamation ne s'est fait entendre. La composition du corps épiscopal atteste la sagesse, la prudence, le religieux scrupule du gouvernement. L'épiscopat français brille par la vertu, la modération, la pureté, l'orthodoxie. A peine y pourrait-on signaler quelques caractères inquiets, quelques hommes dont le zèle n'est pas toujours contenu par la prudence ; On y désignerait plus aisément bon nombre de prélats éminents par le talent et par la science. Grâce à la réserve modeste du clergé, et à l'absence de ces sollicitations honteuses qui ailleurs ne s'arrêtent devant aucun scrupule, la nomination des évêques n'a été ni entravée ni viciée par les brigues et les scandales, trop fréquents dans les autres services publics. Libre dans son action, placé sous le poids d'une immense responsabilité devant le siècle et devant l'Église, le gouvernement a fait des choix qui, presque sans exception, ont obtenu l'approbation de tous et en particulier celle du clergé lui-même. Convient-il de modifier un régime dont les heureux résultats sont certains, et de se livrer à des expériences qui peuvent tromper ceux mêmes qui s'en montrent les partisans ?

Cette considération de prudence politique n'
la seule qui puisse être invoquée. Le droit de n
tion accordé au gouvernement établit entre lui
glise catholique des rapports utiles; il est le l
les unit. L'État, par la nomination, appelle
des diocèses les prêtres les plus dignes de sa c
et n'a pas à redouter des choix hostiles ou ir
L'Église, par l'institution, peut s'assurer qu
térêts de la foi n'ont pas été sacrifiés aux inté
politique. L'évêque tient en même temps du
civil et du pouvoir religieux. Cette double o
rappelle les doubles devoirs qu'il contracte
l'élection, il serait exposé à considérer exclu
son caractère religieux et à traiter l'État en
sinon en ennemi. Nommé par le gouverne
trouve, malgré son inamovibilité, dans le sou
la confiance dont il a été honoré, un senti
sympathie et de bienveillance qui l'anime et
dans l'exercice de sa prélature.

Tout autre système crée des difficultés presq
ables. — A qui l'élection sera-t-elle remise? Au
évêques? C'est leur conférer un pouvoir qui dé
limites de leur autorité, c'est placer en leur
l'Église de France tout entière. On sait d'a
quels abus donne lieu le droit conféré à un co
recruter lui-même : une jalousie exclusive y
tôt ou tard ; les supériorités font ombrage et so
quemment exclues par la médiocrité env
Composera-t-on dans chaque diocèse un collég
ral formé parmi certaines catégories? L'esp
avec ses préjugés, ses prédilections

Les hommes éminents ne peuvent se faire jour. Par la limitation du nombre, le système électif est altéré dans sa source. — Admettra-t-on tout le clergé du diocèse à voter? Où sont les garanties de lumières, de discernement, d'impartialité? Une agitation inévitable, des passions politiques peut-être, troublent l'asile de la piété, de la charité, du renoncement aux bruits du monde. D'ailleurs, le système électif admis, pourquoi n'y convier que les prêtres? Fera-t-on appel aux fidèles du diocèse? Les catholiques seuls peuvent voter; mais à quels signes les reconnaître? L'élection, simple, facile, exempte de dangers, quand une seule religion règne, quand la foi est profonde, universelle, sincère, avouée, devient impossible dans une société où plusieurs croyances se partagent les âmes, où la foi est incertaine, où l'indifférence est commune.

Pour affaiblir ces objections, on proposait de ne remettre à l'élection que le choix de candidats, parmi lesquels le gouvernement nommerait; mais cette combinaison était factice et illusoire. Qui présente nomme, c'est ce que l'expérience a toujours démontré. Le gouvernement restait sous le poids d'une responsabilité pleine d'embarras et de périls, et la formation d'une liste de présentation soulevait toutes les difficultés attachées à une élection directe.

Plus on étudie de bonne foi le régime qui pourrait être substitué à la nomination directe, plus on aperçoit d'obstacles. C'est ce qu'a éprouvé le comité des cultes, nous pouvons le dire, dans l'examen de cette question, et c'est ainsi que, favorable au premier aperçu à la réforme proposée, il n'a pu s'entendre sur aucun moyen

de l'organiser, et a fini par en voter l'ajournement.

Des objections du même genre s'élèvent contre l'élection des curés; mêmes difficultés pour le choix et la formation du corps électoral. D'ailleurs s'il est bon que le chef du diocèse se rattache au chef de l'Etat par le lien de la nomination, il ne l'est pas moins que le curé se rattache par le même lien au chef du diocèse.

Nous ne pensons donc pas que l'élection doive être appelée à composer le corps épiscopal ni le clergé des paroisses. Le concours du pouvoir civil et du pouvoir religieux, s'associant pour la nomination des évêques et pour celle des curés, paraît être le moyen le plus sûr de concilier les divers intérêts qui doivent être représentés et servis. C'est ainsi que doivent être nommés les ecclésiastiques qui, dans l'armée, dans les prisons, dans les hôpitaux, sont chargés des fonctions d'aumônier; s'en remettre à l'évêque seulement serait priver le gouvernement d'une influence et d'une autorité dont il ne peut jamais consentir à se dépouiller.

Cependant l'élection devrait être appliquée à la composition des conseils de fabrique. Le mode actuel de nomination de ces conseils ne répond pas aux fonctions qu'ils remplissent. Ils forment en effet un véritable conseil administratif. Les pouvoirs dont les conseils municipaux sont investis auprès des communes, les conseils de fabrique les exercent auprès de la paroisse, qui a aussi des revenus, des dépenses, un budget, des propriétés, et forme comme la commune religieuse au sein de la commune laïque. Il est, d'un autre côté, des rapports intimes et nécessaires entre la fabrique et la commune; celle-ci vient au secours de l'autre dans des oc-

casions très-nombreuses. On doit donc leur donner une organisation semblable. Cependant, ici encore, la nécessité de ne conférer le droit électoral qu'aux catholiques, et la difficulté de définir légalement les éléments constitutifs de cette qualité font naître des embarras que nous ne méconnaissons point; mais déjà le décret de 1809, qui a organisé les conseils de fabrique, n'y admet que les catholiques, et, pour la formation d'un conseil administratif, les inconvénients qu'on peut redouter ne sont pas les mêmes que pour la nomination à vie d'un titulaire ecclésiastique. Toutefois ce changement devrait être subordonné à l'introduction de règles nouvelles dans le gouvernement des paroisses, afin de préserver l'administration du culte des obstacles que pourraient lui susciter des conseils indépendants. Le comité des cultes s'est arrêté devant cette nécessité préjudicielle, et a prononcé l'ajournement des propositions qui lui étaient faites sur ce sujet.

Une autre question lui a inspiré un intérêt soutenu, et elle le méritait à tous égards : c'est la condition actuelle du clergé du second ordre, d'après le concordat et les articles organiques.

Sous un régime où les lois combattent partout l'arbitraire, où la protection de règles tutélaires défend les fonctionnaires publics contre le caprice et la violence, où les professions privées jouissent d'une indépendance qui n'a pour limites que les lois d'ordre public, il est une classe de citoyens, placée en dehors de toute garanties, dont l'honneur, la considération, l'existence matérielle même, dépendent d'une volonté discrétionnaire, irresponsable : ce sont les membres du clergé se-

condaire : peines disciplinaires, même correctionnelles, suspense, interdiction, révocation, refus d'*exeat*, tout peut être prononcé par l'évêque, sans recours, sans contrôle, sans formes obligées d'examen et d'instruction. Les curés, déclarés inamovibles, ne peuvent être privés de leur titre qu'avec le concours du pouvoir civil; mais, pour tout le reste, ils sont entièrement à la merci des évêques; et, à l'égard des desservants, la dépendance est sans restriction. Cette situation anormale où sont placés plus de trente mille Français a excité depuis longtemps de vives et nombreuses réclamations. Ce n'est pas que les évêques aient fait de cette omnipotence un condamnable usage : des sentiments de fraternité, d'indulgence et de charité, ont, autant que le permettait la faiblesse humaine, corrigé les vices de l'arbitraire; mais l'arbitraire existe, et il forme une exception contre laquelle proteste le système général de notre droit public.

En se reportant aux circonstances dans lesquelles les articles organiques devinrent loi de l'Etat, on s'explique aisément la pensée qui les dicta. Bonaparte aimait la règle, mais il n'aimait pas la liberté. Il se flattait de l'espoir de tenir sous sa main énergique l'épiscopat tout entier, et, lui livrant sans condition le clergé du second ordre, il croyait en avoir ainsi le gouvernement sans responsabilité ni souci. D'un autre côté, il était difficile à cette époque de renoncer à tenir le clergé dans une étroite dépendance. Une Église que les événements avaient divisée, des prêtres dont les uns avaient adhéré aux lois révolutionnaires, tandis que les autres les avaient poursuivies de leurs anathèmes, les minis-

tres de la religion dispersés et longtemps soustraits à toute surveillance, le concordat même devenu l'occasion de dissentiments que le temps devait effacer, mais dont la vivacité était extrême à l'origine, les paroisses de la république entière à pourvoir à la fois de ministres : — que de raisons pour n'admettre ni l'inamovibilité ni des garanties analogues !

Les temps ne sont plus les mêmes. La liberté s'est associée à la règle. Le pouvoir politique n'est point investi de droits et n'exerce point une influence qui lui donnent les moyens de protéger le clergé du second ordre. Élevé, instruit, composé sous l'œil vigilant et sévère de vertueux prélats, invité par l'expérience à se tenir en dehors des débats irritants de la politique, le clergé secondaire ne saurait troubler l'ordre religieux ni la paix publique. Ce qui, à l'époque du concordat, pouvait devenir un élément de désordre ne serait plus qu'un hommage sans péril au principe même de nos institutions, une satisfaction légitime accordée à une classe de citoyens aussi nombreuse que digne d'intérêt.

On peut, dans cette pensée, augmenter le nombre des cures par l'attribution de ce titre à des succursales. Il y a aujourd'hui environ 2,300 cures et 27,500 succursales. Avant 1789, le nombre des premières était de 27,000; celui des annexes, dont les desservants étaient révocables, ne dépassait pas 2,500. Autant de cures créées, autant de titulaires pourvus de l'inamovibilité et protégés par la participation du pouvoir civil à leur nomination et par suite à leur révocation. Cependant, sans nous prononcer contre cette mesure,

nous n'y trouvons qu'un palliatif sans efficacité réelle : il resterait toujours un nombre considérable de succursales, et le remède, l'approuvât-on, ne serait appliqué que très-partiellement. Quand même on pourrait donner l'inamovibilité civile à tous les desservants, nous y trouverions plus d'inconvénients que d'avantages. L'inamovibilité a pour conséquence d'attacher celui qui en jouit à sa résidence aussi bien qu'à son titre. Or, il est souvent nécessaire, dans un intérêt d'administration et de bonne harmonie, de déplacer un desservant; des difficultés locales, un dissentiment avec les magistrats civils, un accident qui a nui à la considération du prêtre, des bruits, même non justifiés, qui ont terni sa réputation ; il n'en faut pas davantage. Cette dépendance peut froisser des convenances privées, mais elle est commandée par les besoins publics ; et, si elle nuit au prêtre qui en souffre, elle sert le clergé qu'elle soustrait aux inimitiés. Il est d'ailleurs, à l'appui de notre opinion, une raison plus générale et plus élevée. Nous ne pensons pas, en effet, que ce soit du pouvoir politique que doive sortir la protection due au clergé secondaire. Mêler l'administration civile et l'épiscopat dans des actes d'une nature si délicate, c'est s'exposer à subordonner l'une à l'autre ou à les diviser et à les mettre en lutte. De ces deux hypothèses, la première est celle qui se réalise le plus souvent : l'administration civile, à qui manquent les éléments d'information et qui évite avec raison d'engager des conflits sur des questions secondaires, s'en rapporte habituellement à l'autorité religieuse et se prête à des mesures que, maîtresse d'agir,

elle n'aurait pas toujours prises. Toute autorité partagée est faible et sans vigueur. Enfin le gouvernement est peu propre à connaître de questions qui doivent se résoudre à l'aide de règles spéciales, d'habitudes, de traditions auxquelles il est étranger. Ce n'est donc pas en lui, c'est dans les institutions religieuses mêmes que le clergé secondaire doit trouver une protection. Cette protection, le rétablissement des officialités la lui offre.

Il ne peut être question de rétablir les anciennes officialités, qui constituaient de véritables tribunaux, et qui, appelées à statuer sur les bénéfices et les fiefs ecclésiastiques et sur les causes des clercs, étaient plus temporelles que spirituelles. On propose seulement de constituer un pouvoir disciplinaire, purement ecclésiastique, chargé exclusivement de juger des causes spirituelles, et auquel pourraient recourir, dans des cas déterminés, soit l'évêque, soit le prêtre inculpé. Loin de nuire à l'autorité du premier, ce tribunal domestique, si l'on peut ainsi parler, la fortifierait, et il offrirait au second la garantie toujours précieuse d'un examen impartial, confié à un arbitre neutre et éclairé. Déjà plusieurs prélats ont spontanément créé des officialités dans leur diocèse; mais ces établissements manquent de base légale, ils ne reposent que sur la volonté de leurs fondateurs, et le nombre en est fort restreint. Il faudrait qu'ils fussent étendus à tous les diocèses, soumis aux mêmes règles, constitués d'une manière fixe. Comme leur caractère et leur objet sont surtout spirituels, l'Église devrait concourir avec le gouvernement à les fonder et à les

organiser. En 1849, le comité des cultes a demandé que des négociations s'ouvrissent à cet effet avec le Saint-Siége. Le gouvernement y a donné son adhésion, et, s'il en a référé à la cour de Rome, on peut espérer une conclusion favorable. Parmi les réformes que comporte le régime de l'Église catholique en France, il en est peu qui méritent au même degré l'attention et l'appui des pouvoirs publics.

Cependant les propositions faites relativement aux Facultés de théologie ne sont pas moins dignes d'intérêt. Nous avons rendu aux vertus et au caractère évangélique du clergé catholique français un juste et sincère hommage; qu'il nous soit permis, avec la même sincérité, de hasarder quelques critiques. L'enseignement donné dans les établissements ecclésiastiques n'est, autant que nous en pouvons juger, ni assez élevé ni assez mêlé au monde. Les séminaires sont les seuls canaux par lesquels il est transmis; les études y sont peu profondes, peu générales : elles ne s'étendent pas au-delà des limites de l'instruction secondaire. D'un autre côté, les élèves y demeurent étrangers à toute espèce de rapports et de contact avec la jeunesse qui ne se destine pas à l'Église, et y contractent des idées et des notions exclusivement cléricales. Sans doute il est convenable que la préparation aux augustes et sévères devoirs du sacerdoce se poursuive dans le recueillement et loin des entraînements et des dissipations du siècle; mais la barrière, en quelque sorte infranchissable, qu'on place entre le monde et l'Église les condamne à s'ignorer mutuellement, à nourrir des préventions et des défiances réciproques.

et semble plus propre à amener leur divorce qu'à sceller leur alliance. Le système actuel d'éducation des jeunes prêtres est une des causes les plus actives des préjugés qui règnent dans l'Église contre le monde et dans le monde contre l'Église. Si on les rendait moins étrangers l'un à l'autre, on les rendrait en même temps plus justes et plus confiants entre eux.

Des Facultés de théologie ont été fondées dans la double pensée d'élever le niveau de l'enseignement ecclésiastique et d'entr'ouvrir les portes du monde aux jeunes prêtres avant leur admission au ministère; mais l'Empereur, qui créa ces Facultés, crut pouvoir se dispenser de se concerter avec le Saint-Siége : il en fit ce qu'il faisait de tous les lieux d'instruction, des établissements universitaires; il ne donna au clergé dans leur direction qu'une part étroite et indirecte. Le clergé conçut des inquiétudes, et n'envoya point aux Facultés les élèves des séminaires. Très-peu de candidats se présentèrent pour recevoir les grades qu'elles dispensaient; malgré les décrets et les ordonnances qui subordonnaient à la collation de ces grades certaines fonctions ecclésiastiques, le gouvernement ne put procurer d'auditoire à ses professeurs, et le but fut manqué. Nous ne voulons pas examiner si en effet il n'appartenait pas au pouvoir politique de fonder et d'organiser les Facultés de théologie. L'utilité qu'elles présentent nous touche plus que la prérogative de l'autorité civile en cette matière, et nous regretterions le triomphe de cette prérogative, s'il avait pour conséquence de priver le clergé des avantages qu'il peut trouver dans les Facultés de théologie. Si l'Église de-

mandait à organiser seule ces Facultés, nous reculerions devant cette prétention; mais elle demande seulement à se concerter avec l'État, et, comme il dépendra toujours de celui-ci de faire ses conditions, aucun droit essentiel ne nous paraît en péril.

Au moyen des Facultés organisées par le gouvernement d'accord avec le Saint-Siége, les emplois ecclésiastiques ne seraient plus conférés, dans l'Église catholique, à l'exemple des autres cultes salariés par l'État, qu'aux candidats pourvus des diplômes exigés selon l'importance des fonctions. Les choix du gouvernement et ceux des évêques seraient plus éclairés. Un zèle nouveau pour la science, un esprit moins exclusivement clérical animeraient la sainte milice, et le clergé tout entier s'élèverait à un plus haut degré d'instruction et de tolérance.

Une dernière question, qui touche à des intérêts d'un autre ordre, a préoccupé le comité des cultes. On y a étudié le moyen d'assurer des pensions au clergé; les bases d'un système de caisses de retraite ont été discutées et arrêtées; elles consisteraient dans une allocation de la part de l'État à titre de secours, dans une retenue faite sur les traitements payés par le trésor public et imposée sur ceux qui proviennent d'une autre source. Nous ne pourrions, sans nous écarter de notre plan, entrer dans les détails de ce projet. Qu'il nous suffise, au moment où s'élabore un projet de loi sur les pensions, de recommander celles du clergé à la sollicitude du pouvoir législatif.

La constitution d'une juridiction protectrice du clergé secondaire, l'organisation des Facultés de théologie,

la fondation d'un système de retraites, voilà des objets d'un intérêt immédiat, réel, pratique ; faire régner la règle là où l'arbitraire s'exerce sans limite, élever le niveau de l'instruction ecclésiastique, assurer l'existence de ceux à qui l'âge, les infirmités ne permettent plus de supporter le poids du jour, c'est servir la justice, la science, l'humanité ; c'est contribuer au bon ordre, à l'agrandissement, au bien-être de l'Église. Ces intérêts, bien supérieurs à de vaines querelles de prééminence, méritent bien plus de préoccuper les pouvoirs publics que la révision du concordat et des articles organiques, que la poursuite d'une indépendance qui exciterait de justes alarmes et d'une domination dont le triomphe éphémère pourrait amener des réactions aussi funestes à l'Église qu'à ses ministres.

A la législation de l'Église catholique se rattache étroitement celle qui concerne les congrégations religieuses, établissements qui se lient à cette Église, bien qu'ils n'en soient pas inséparables.

Les congrégations religieuses se sont successivement transformées avec les mœurs, avec l'opinion, avec les institutions politiques. Dans les premiers temps, dépositaires presque exclusives de la tradition, de la doctrine et de la science, dégénérées ensuite à mesure que le clergé séculier acquérait plus de lumières, d'instruction et d'autorité morale, elles n'étaient plus en beaucoup de lieux, au moment de la Révolution de 89, que l'asile de la mollesse, de l'oisiveté et des mauvaises mœurs. La loi du 19 février 1790 ouvrit les portes des cloîtres ; toutes les congrégations et confréries furent supprimées par la loi du 18 août 1792,

et le concordat ne les reconnut point. Un décret du 3 messidor an XII ordonna la dissolution des congrégations et confréries qui ne seraient point autorisées par le gouvernement. Cependant la suppression absolue n'était pas dans la pensée du gouvernement; on pouvait, à bon droit, ne point permettre le rétablissement des congrégations qui étaient vouées à la contemplation et à l'oisiveté, mais il en était qui se consacraient au soulagement des malades, à l'enseignement, à d'autres soins aussi utiles que méritoires, et en maintenir l'interdiction eût été une mesure non moins impolitique que cruelle. Aussi des décrets des 18 février 1809 et 26 décembre 1810 posèrent les conditions auxquelles seraient autorisées les congrégations hospitalières et les maisons de refuge « destinées à ramener aux bonnes mœurs les filles qui se sont mal conduites. » Le décret de 1808 autorisa les frères des écoles chrétiennes, et d'autres décrets des congrégations destinées aux missions étrangères. L'autorisation des congrégations qui se vouaient à des œuvres utiles, l'interdiction de toutes les autres, le droit conféré au gouvernement de les dissoudre, telle était la législation de l'Empire.

Cette législation ne reçut sous la Restauration aucune modification essentielle. Les congrégations autorisées obtinrent le droit d'acquérir des immeubles, mais des limites furent posées aux libéralités qui pouvaient leur être faites, et l'autorisation fut soumise à des conditions restrictives; elle ne put être accordée que par la loi aux congrégations d'hommes et à celles des congrégations de femmes qui se formeraient à l'avenir. Le gou-

vernement continua d'être armé du droit de dissoudre les congrégations non autorisées; seulement il n'en usa point. L'ordonnance du 16 juin 1828 écarta de la direction et de l'enseignement, dans les maisons dépendantes de l'Université et dans les écoles secondaires ecclésiastiques, les membres de ces congrégations. En réalité, arrêtée par les défiances de l'opinion publique et par la surveillance des Chambres, admettant aussi dans une certaine mesure, il faut le reconnaître, les traditions de l'ancien droit public, la Restauration, dont les prédilections étaient favorables aux congrégations religieuses, souscrivit à des mesures qui en arrêtaient le développement.

Le Gouvernement de Juillet n'eut point à lutter contre les mêmes obstacles : il maintint le droit de dissolution écrit dans le décret de l'an XII, en usa à l'égard de quelques congrégations non autorisées, le revendiqua dans une discussion solennelle, tout en témoignant le désir de se concerter, avant d'y recourir, avec la cour de Rome; mais en même temps il ne fit pas difficulté de reconnaître presque officiellement des congrégations non autorisées, en faisant aux trappistes une concession de terres en Algérie, en traitant avec des congrégations charitables pour le service des aliénés et la police intérieure des prisons.

Après l'établissement de la République, en même temps que le gouvernement provisoire maintenait le double principe de la liberté religieuse et du droit d'association, il réservait à l'égard des congrégations religieuses « les règles qui, de tout temps, ont fait la base du droit public français, et que la République

devait et voulait maintenir avec fermeté. » Il approuvait en conséquence la dissolution qui avait été prononcée à Lyon contre des associations religieuses non autorisées. Depuis, une innovation assez grave a été introduite dans la législation. La loi du 15 mars 1850, loi organique de l'enseignement, a admis que les congrégations religieuses non autorisées pourraient être reconnues par le gouvernement comme établissements d'utilité publique, et, à ce titre, fournir des instituteurs aux écoles communales.

Tel est l'état actuel de la législation. Comme on le voit, il en résulte que les congrégations religieuses peuvent être rangées en trois catégories distinctes : celles qui sont légalement autorisées, celles qui sont reconnues comme établissements d'utilité publique, celles qui existent de fait sans être autorisées ni reconnues. Quelle est la condition légale de chacune d'elles?

Les congrégations légalement autorisées sont des personnes civiles; elles peuvent, avec l'approbation du gouvernement, acquérir, vendre, posséder; elles peuvent, sauf les restrictions portées par la loi et par les réglements, et avec la même approbation, recevoir des libéralités. Leur existence est garantie. L'autorisation ne peut leur être retirée que par une loi; seulement les établissements qui en dépendent, et qui sont autorisés par de simples décrets, peuvent être supprimés dans la même forme. Des caractères essentiels les distinguent de celles que les lois de la Révolution ont détruites. Les vœux perpétuels n'y sont point permis; leurs membres ne sont engagés que temporairement, et encore leur liberté personnelle ne peut jamais être atteinte, car,

sauf les actions civiles résultant des engagements contractés, les portes du monastère doivent toujours s'ouvrir sur leur demande; ils continuent à jouir de leurs droits civils et de famille et de la pleine disposition de leurs biens, sauf les exceptions relatives aux libéralités qu'ils feraient à leur communauté. Le concordat ayant aboli toute exemption, les congrégations sont soumises à l'ordinaire et placées sous l'autorité spirituelle des évêques. Vis-à-vis des autorités civiles et judiciaires, le droit commun leur est appliqué : aucune exception n'est établie en leur faveur.

Les congrégations reconnues comme établissements d'utilité publique jouissent de droits moins étendus. La reconnaissance a moins en vue les congrégations en elles-mêmes que l'intérêt public qui la fait accorder; elle ne procure que les avantages qui en dérivent d'après la loi sur l'enseignement; elle peut toujours être retirée dans la forme où elle a été accordée. Il est douteux, dans le silence de la loi, que la reconnaissance rende les congrégations qui l'obtiennent habiles à posséder des biens et à recevoir des libéralités; mais, en admettant que cette faculté résulte des règles générales concernant les établissements d'utilité publique, il est certain qu'elle ne pourrait s'exercer que pour l'objet même en vue duquel la congrégation a été reconnue.

Quant aux congrégations qui ne sont ni autorisées ni reconnues, elles continuent d'être sous l'empire des lois de 1790 et 1792 et du décret de l'an XII. Le gouvernement peut toujours en prononcer la dissolution et prendre les mesures nécessaires pour l'effectuer. Ces restric-

tions ne sont pas contraires au principe de la liberté des cultes. La liberté des cultes n'implique point le droit de former des congrégations religieuses ; elle peut exister pleinement sans que ce droit soit reconnu. Ces congrégations ont un but religieux, mais elles ne font point partie du culte en lui-même, et ce serait donner au principe une extension excessive et périlleuse que de l'invoquer pour autoriser, en dehors de la surveillance et de l'intervention de la puissance publique, tous les établissements que le zèle ou la passion religieuse imaginerait.

Cependant aucune peine ne peut, selon nous, être prononcée contre les membres des congrégations qui se forment sans autorisation. Les anciennes lois, les édits, les arrêts des parlements sont abrogés ; les lois de 90, 92 et le décret de l'an XII ne renferment point de disposition pénale. Les lois relatives aux associations ne sont point applicables ; en effet, les associations et les congrégations sont deux choses fort distinctes. Les congrégations constituent des corps organisés, perpétuels ; elles ont pour caractères distinctifs l'émission de vœux, l'admission de novices, la soumission à des statuts religieux. Aussi ont-elles toujours été soumises à une législation particulière, autre que celle qui régissait les simples associations. En 1848, on a refusé de les laisser jouir de la liberté accordée aux associations ; en ce moment, les mêmes différences doivent les soustraire à l'application des lois pénales qui ont été récemment remises en vigueur contre les associations.

gouvernement n'est donc armé par les lois actuel-
égard des congrégations non autorisées, que du

droit de dissolution; c'est un droit dont il est investi au nom de l'intérêt public, mais auquel il ne doit recourir que quand cet intérêt le réclame. Il est deux excès qui doivent être évités avec le même soin : l'un serait de dissoudre toute congrégation non autorisée, quels qu'en fussent le but, le mode d'existence et l'organisation; l'autre serait de laisser subsister des congrégations qui menaceraient nos institutions politiques, troubleraient la paix des consciences, ou jetteraient la désunion dans les familles.

CHAPITRE IV.

LES CULTES PROTESTANTS.

Les cultes protestants reconnus par la loi se divisent, comme on sait, en deux communions principales : les églises réformées ou calvinistes, et la confession d'Augsbourg ou les luthériens.

Les calvinistes, autrefois si nombreux, lorsque figuraient à leur tête la maison de Bourbon, les Condé, les Bouillon et plusieurs des plus illustres familles de la noblesse française, sont aujourd'hui réduits à une faible minorité. Cependant Nîmes, Montauban, Castres, Bordeaux, Paris, en renferment un grand nombre. Ils sont répandus dans tous les départements du midi et dans plusieurs de ceux de l'ouest et du nord. Le nombre de leurs ministres est de 511, répartis dans 62 départements. Le Gard seul compte 93 pasteurs, la Drôme 41, l'Ardèche 37, le Bas-Rhin 23, l'Hérault et le Tarn chacun 22, les Deux-Sèvres et Tarn-et-Garonne cha-

[illegible] Lozère 18, le [illegible] Haut-Rhin 13, [illegible] départements de [illegible] près de 600, dont [illegible]

[illegible] d'Augsbourg [illegible] que l'Alsace [illegible] Westphalie avait sti- [illegible] à Stras- [illegible] de cette ville [illegible] la religion do- [illegible] le siège principal de [illegible] y sont réunis; [illegible] Plus d'un quart de [illegible] se compose de luthériens. [illegible] dans le reste de l'Alsace; [illegible] dans 9 départements. [illegible] 249, dont 159 dans [illegible] dans le Haut-Rhin, [illegible] dans la Meurthe, 5 dans [illegible] dans les Vosges.

[illegible] sont ouvertes aux protes- [illegible] spécialement affectée, ainsi [illegible] est annexé, aux étudiants du [illegible] y paie 28 demi-bourses de deux [illegible] à Strasbourg, où sont réunis les [illegible] les deux cultes, — mais principalement [illegible] de la confession d'Augsbourg. 4 bourses et [illegible] demi-bourses y sont entretenues par l'État pour le [illegible]me : 12 bourses et 24 demi-bourses, pour [illegible]n d'Augsbourg. Strasbourg, vraie métropole

des luthériens français, renferme en outre le séminaire et le petit séminaire affectés à cette confession. Héritages de la florissante bourgeoisie d'autrefois, ces deux établissements lui sont chers. Le petit séminaire est le gymnase, institution qu'on peut appeler la fille aînée de la réforme à Strasbourg; le séminaire proprement dit, établissement analogue aux séminaires diocésains, et dont les élèves, ce qui l'en distingue, se sont toujours soumis aux épreuves universitaires, est un débris de l'ancienne université, à laquelle Strasbourg devait jadis un rang éminent parmi les principaux foyers de la science. Il jouit d'un revenu propre qui dépasse 80,000 francs, somme employée à ses besoins et grevée en outre de charges de toute espèce au profit des églises protestantes de Strasbourg et de divers établissements essentiels au culte de la confession d'Augsbourg (1).

On porte à 1,500,000 environ le nombre des protestants français, dont plus des trois quarts appartiennent au culte réformé; mais cette évaluation n'est point officielle. Le dénombrement de la population d'après les cultes n'a point été fait et présenterait des difficultés presque insolubles. Les deux cultes protestants

(1) Ces divers détails statistiques sont en partie empruntés à la statistique générale de la France par M. Schnitzler, ouvrage aussi précieux par la richesse des documents qu'il contient que par son exactitude, et à *une note de statistique administrative sur les cultes non catholiques* insérée dans le *Journal des économistes*, note pleine d'intérêt et dont la fidélité est garantie par le nom de l'auteur, M. Charles Read, chef du service des cultes non catholiques au ministère de l'instruction publique et des cultes.

figurent au budget de 1853 pour la somme de 1 million 307,550 francs.

Parmi les nombreuses sociétés que l'église évangélique a vues se former dans ses rangs pour des objets religieux ou charitables, il en est 6 consacrées à la propagation de la Bible, 2 à Paris, les 4 autres à Nimes, Strasbourg, Castres et Bordeaux. Le revenu annuel des deux sociétés de Paris dépasse 120,000 francs. D'autres se consacrent aux missions évangéliques, à l'impression des livres religieux, à l'instruction primaire et à la bienfaisance : elles disposent de sommes assez considérables. Des maisons ont été ouvertes aux orphelines à Saverdun, à Castres, à Neuhof, à Marseille et à Achicourt, et aux orphelins à Nimes, à Montauban, à Orléans, à Livron et à Nérac. Des écoles ont été fondées à Lille et à Paris, une colonie à Sainte-Foy (1).

Au nombre de ces créations de la charité religieuse, une mention particulière est due, à raison de leur caractère spécial, aux deux institutions de diaconesses établies à Paris et à Strasbourg. L'objet que se sont proposé leurs fondateurs a été de procurer aux protestants, sans vœux de pauvreté, d'obéissance ni de célibat, sans engagements même temporaires et sans cloîtres, les services que rendent aux catholiques les admirables sœurs vouées au soulagement des malades et à l'instruction des enfants. Les protestants devaient être d'autant plus disposés à s'approprier cette bienfaisante institution, qu'ils réclament, pour les dames de

(1) Voir l'*Almanach protestant pour* 1851. Sans doute d'autres établissements, non mentionnés dans cet almanach, sont encore dus aux protestants.

a Rochelle et les sœurs de Sedan, l'honneur de l'avoir ondée avant saint Vincent de Paul.

L'institution des diaconesses de Paris est située dans la rue de Reuilly, faubourg Saint-Antoine. La fondation en remonte à 1841, et est due à M. le pasteur Vermeil, l'un des ministres les plus respectables de l'église réformée, secondé par M. le pasteur Valette, digne ministre de l'église luthérienne. Trois grandes divisions se partagent cette institution : 1° l'*œuvre des enfants*, qui comprend une crèche, une salle d'asile, une école primaire, une école d'apprentissage et une infirmerie pour les enfants scrofuleux; 2° l'*œuvre des malades*, qui contient un hôpital; 3° l'*œuvre du refuge* ou *pénitentiaire*, destinée aux femmes repenties. Les sœurs diaconesses sont admises à l'âge de vingt et un à trente-cinq ans; elles sont d'abord reçues sœurs aspirantes, et acquièrent, après six mois, le titre de sœurs adjointes, qu'elles conservent pendant un an au moins. Le noviciat terminé, elles peuvent, par délibération du conseil, passer à l'emploi de diaconesse. Dix-huit sœurs seulement, dont six aspirantes, suffisent aux nombreux besoins de l'institution, qui a déjà rendu de grands services.

Strasbourg a vu aussi s'élever dans ses murs un établissement de diaconesses, présidé, depuis octobre 1842, par M. le pasteur Hœrter, et qui contient également un hôpital et des écoles. Vingt-quatre sœurs sont attachées, d'après les principes suivis dans la maison de Paris.

L'exemple de ces deux établissements a fait naître en Angleterre la pensée de fondations semblables,

cun 20, la Charente-Inférieure 19, la Lozère 18, le Lot-et-Garonne 17, la Gironde 14, le Haut-Rhin 13, l'Ariége et la Seine chacun 9, d'autres départements de 8 à 1. Le nombre des temples est de près de 600, dont 120 dans le Gard.

L'église évangélique de la confession d'Augsbourg est connue en France depuis seulement que l'Alsace en fait partie. Le traité de paix de Westphalie avait stipulé en sa faveur l'*uti possidetis*, notamment à Strasbourg, où, sous le régime républicain de cette ville libre et impériale, le luthéranisme était la religion dominante. Strasbourg est demeuré le siége principal de cette église; environ 30,000 luthériens y sont réunis; Paris en possède à peu près 15,000. Plus d'un quart de la population du Bas-Rhin se compose de luthériens. Quelques-uns sont disséminés dans le reste de l'Alsace; au total, ils ne sont établis que dans 9 départements. Le nombre de leurs pasteurs est de 249, dont 159 dans le Bas-Rhin, 32 dans le Doubs, 28 dans le Haut-Rhin, 10 dans la Haute-Saône, 8 dans la Meurthe, 5 dans la Seine et 3 dans les Vosges.

Deux Facultés de théologie sont ouvertes aux protestants: l'une à Montauban, spécialement affectée, ainsi que le séminaire qui y est annexé, aux étudiants du culte réformé; l'État y paie 28 demi-bourses de deux cents francs; l'autre à Strasbourg, où sont réunis les étudiants des deux cultes, — mais principalement ceux de la confession d'Augsbourg. 4 bourses et 8 demi-bourses y sont entretenues par l'État pour le culte réformé; 12 bourses et 24 demi-bourses, pour la confession d'Augsbourg. Strasbourg, vraie métropole

des luthériens français, renferme en outre le séminaire et le petit séminaire affectés à cette confession. Héritages de la florissante bourgeoisie d'autrefois, ces deux établissements lui sont chers. Le petit séminaire est le gymnase, institution qu'on peut appeler la fille aînée de la réforme à Strasbourg; le séminaire proprement dit, établissement analogue aux séminaires diocésains, et dont les élèves, ce qui l'en distingue, se sont toujours soumis aux épreuves universitaires, est un débris de l'ancienne université, à laquelle Strasbourg devait jadis un rang éminent parmi les principaux foyers de la science. Il jouit d'un revenu propre qui dépasse 80,000 francs, somme employée à ses besoins et grevée en outre de charges de toute espèce au profit des églises protestantes de Strasbourg et de divers établissements essentiels au culte de la confession d'Augsbourg (1).

On porte à 1,500,000 environ le nombre des protestants français, dont plus des trois quarts appartiennent au culte réformé; mais cette évaluation n'est point officielle. Le dénombrement de la population d'après les cultes n'a point été fait et présenterait des difficultés presque insolubles. Les deux cultes protestants

(1) Ces divers détails statistiques sont en partie empruntés à la statistique générale de la France par M. Schnitzler, ouvrage aussi précieux par la richesse des documents qu'il contient que par son exactitude, et à *une note de statistique administrative sur les cultes non catholiques* insérée dans le *Journal des économistes,* note pleine d'intérêt et dont la fidélité est garantie par le nom de l'auteur, M. Charles Read, chef du service des cultes non catholiques au ministère de l'instruction publique et des cultes.

figurent au budget de 1853 pour la somme de 1 million 307,550 francs.

Parmi les nombreuses sociétés que l'église évangélique a vues se former dans ses rangs pour des objets religieux ou charitables, il en est 6 consacrées à la propagation de la Bible, 2 à Paris, les 4 autres à Nîmes, Strasbourg, Castres et Bordeaux. Le revenu annuel des deux sociétés de Paris dépasse 120,000 francs. D'autres se consacrent aux missions évangéliques, à l'impression des livres religieux, à l'instruction primaire et à la bienfaisance : elles disposent de sommes assez considérables. Des maisons ont été ouvertes aux orphelines à Saverdun, à Castres, à Neuhof, à Marseille et à Achicourt, et aux orphelins à Nîmes, à Montauban, à Orléans, à Livron et à Nérac. Des écoles ont été fondées à Lille et à Paris, une colonie à Sainte-Foy (1).

Au nombre de ces créations de la charité religieuse, une mention particulière est due, à raison de leur caractère spécial, aux deux institutions de diaconesses établies à Paris et à Strasbourg. L'objet que se sont proposé leurs fondateurs a été de procurer aux protestants, sans vœux de pauvreté, d'obéissance ni de célibat, sans engagements même temporaires et sans cloîtres, les services que rendent aux catholiques les admirables sœurs vouées au soulagement des malades et à l'instruction des enfants. Les protestants devaient être d'autant plus disposés à s'approprier cette bienfaisante institution, qu'ils réclament, pour les dames de

(1) Voir l'*Almanach protestant pour* 1851. Sans doute d'autres établissements, non mentionnés dans cet almanach, sont encore dus aux protestants.

la Rochelle et les sœurs de Sedan, l'honneur de l'avoir fondée avant saint Vincent de Paul.

L'institution des diaconesses de Paris est située dans la rue de Reuilly, faubourg Saint-Antoine. La fondation en remonte à 1841, et est due à M. le pasteur Vermeil, l'un des ministres les plus respectables de l'église réformée, secondé par M. le pasteur Valette, digne ministre de l'église luthérienne. Trois grandes divisions se partagent cette institution : 1° l'*œuvre des enfants*, qui comprend une crèche, une salle d'asile, une école primaire, une école d'apprentissage et une infirmerie pour les enfants scrofuleux; 2° l'*œuvre des malades*, qui contient un hôpital; 3° l'*œuvre du refuge* ou *pénitentiaire*, destinée aux femmes repenties. Les sœurs diaconesses sont admises à l'âge de vingt et un à trente-cinq ans; elles sont d'abord reçues sœurs aspirantes, et acquièrent, après six mois, le titre de sœurs adjointes, qu'elles conservent pendant un an au moins. Ce noviciat terminé, elles peuvent, par délibération du conseil, passer à l'emploi de diaconesse. Dix-huit sœurs seulement, dont six aspirantes, suffisent aux nombreux besoins de l'institution, qui a déjà rendu de grands services.

Strasbourg a vu aussi s'élever dans ses murs un établissement de diaconesses, présidé, depuis octobre 1842, par M. le pasteur Hœrter, et qui contient également un hôpital et des écoles. Vingt-quatre sœurs y sont attachées, d'après les principes suivis dans la maison de Paris.

L'exemple de ces deux établissements a fait naître en Angleterre la pensée de fondations semblables,

L'archevêque d'York et plusieurs évêques ont encouragé un établissement qui se propose aussi de créer parmi les anglicans des sœurs vouées au soulagement des pauvres et des malades, et des institutions pour les enfants.

Les détails dans lesquels nous venons d'entrer à l'égard des cultes protestants ne s'appliquent qu'aux églises reconnues et salariées par l'Etat. En dehors de ces églises, on trouve, dans le sein du protestantisme, en France, un certain nombre d'églises indépendantes, dont les unes sont desservies par des pasteurs qui ne se séparent point de la communion générale des réformés ou des luthériens, mais qui seulement ne reçoivent point de salaire de l'Etat, et dont les autres sont en dissidence déclarée.

Dans l'origine, les circonscriptions affectées aux consistoires n'embrassaient point tout le territoire, à la différence du culte israélite, où, bien que les Juifs fussent beaucoup moins nombreux que les protestants, le décret d'organisation répartit tout l'Empire entre les consistoires qu'il créait. Aujourd'hui encore, vingt-cinq départements ne se rattachent au culte officiel par aucun temple autorisé, ni par aucun consistoire ; mais, dans plusieurs, un certain nombre d'individus appartiennent à la réforme, et quelques-uns, sous l'influence des sociétés protestantes, sont devenus des centres religieux qui ne manquent pas d'importance. Ainsi, dans le Jura, la société évangélique de Genève a fondé une église ; le département de Saône-et-Loire en a vu se former sept avec quatre pasteurs. La société évangélique de Paris entretient cinq pasteurs dans la Haute-Vienne,

cinq pasteurs et deux évangélistes dans l'Yonne, un pasteur et deux évangélistes dans la Sarthe. Deux pasteurs évangélistes du pays de Galles travaillent à la propagation de leur foi dans le Finistère. L'Ille-et-Vilaine, la Haute-Marne, la Meuse, les Basses-Alpes et les Hautes-Pyrénées ont également reçu des prédications évangéliques. Celles de ces églises qui se rattachent aux cultes reconnus par l'Etat cesseront bientôt d'être dépourvues de rapports officiels avec eux. En effet, un décret du 20 mars 1852 dispose (art. 4) que les protestants des localités où le gouvernement n'a pas encore institué de pasteurs seront reliés administrativement au consistoire le plus voisin.

Seize départements possèdent des églises indépendantes, presbytériennes ou congrégationistes. Bordeaux, Paris, Lyon, Sainte-Foy, en sont les centres principaux. La société centrale d'évangélisation a fondé un certain nombre de stations dans divers départements (1). Quelques *darbistes*, secte qui prêche l'abolition du ministère sacré et le sacerdoce universel, sont répandus dans le Gard et dans le département de l'Hérault. On rencontre aussi dans le Gard (2) un certain

(1) Ces détails statistiques sont en partie extraits d'une note insérée dans *l'Espérance*, journal protestant, du 4 décembre 1851, par M. J.-Aug. Bost.

(2) Une petite commune du département du Gard, dont la population est à peine de 1,000 ames, Congéniès, autrefois *Congeries*, nom latin qui répond encore à son état actuel, offre la réunion curieuse des cultes divers qui se partagent ces contrées. On y voit ensemble 735 protestants réformés, 182 catholiques romains, 52 méthodistes et 41 quakers. Le temple des protestants a été bâti par eux-mêmes en 1818; soixante jours suffirent pour élever un édifice qui peut contenir 2,000 personnes. Les quakers,

année sont consacrés à la purification du corps et à l'humilité. Cette cérémonie fort ancienne, conservée avec beaucoup de vénération, consiste à se laver mutuellement les pieds, sans distinction de rang ni de fortune. L'exclusion du temple est prononcée contre tout anabaptiste qui s'adonne à l'ivrognerie, qui danse, qui joue des jeux intéressés, qui a détourné la chose d'autrui, ou trompé une fille. Cette exclusion est une peine très-grave et rarement encourue : elle peut d'ailleurs être remise après réparation ou amendement. Les anabaptistes, au moment de leur baptême, font serment de ne jamais porter les armes. Sur leurs réclamations instantes, un arrêté du Comité de salut public du 18 août 1793, maintenu plus tard par le Directoire exécutif, décida qu'ils ne seraient appelés comme militaires que dans les charrois ou les bataillons de pionniers. En 1812, les jeunes conscrits appartenant à ce culte furent incorporés dans les bataillons des trains d'artillerie et du génie. Nous ignorons si depuis lors ils ont conservé ce privilége. Les émigrations pour les Etats-Unis sont très-fréquentes parmi eux, et ils entreprennent de longs voyages à travers les mers avec la plus grande facilité. C'est ce qui explique comment leur nombre, porté à environ 4,000 dans un recensement fait en 1804 et complété en 1809, n'a pas sensiblement augmenté. En 1834, ils avaient demandé que le gouvernement pourvût aux frais de leur culte ; mais il ne parut pas possible, en raison de leur petit nombre et de leurs mœurs, qui semblaient se prêter fort peu à une organisation, d'accéder à leur demande. Une église

particulière a été, en 1849, ouverte à Paris, rue d'Enghien, pour les anabaptistes (1).

L'église anglicane, à laquelle appartient un grand nombre d'Anglais qui habitent la France, possède aussi un temple à Paris ; mais on comprend que cette Eglise, où la politique est si étroitement liée à la religion, ne saurait faire de prosélytes dans le sein des populations étrangères à l'Angleterre.

Une dernière classe de protestants se distingue plutôt par l'ardeur du zèle et la sévérité des règles que par la différence des croyances religieuses ; la plupart forment une nuance seulement, et quelques-uns une véritable secte du culte évangélique : ce sont les méthodistes. Un homme grave, et qui a laissé un nom vénéré dans l'église protestante, raconte comment ils sont arrivés en France. Nous le laisserons parler (2). « Pendant la période qui suivit la loi du 18 germinal an X, on vit d'abord paraître, dit-il, quelques hommes qui avaient puisé des croyances et surtout des émotions religieuses plus profondes dans la société des frères moraves répandus en Allemagne. C'étaient, en général, des gens paisibles et inoffensifs, qui dogmatisaient peu, qui se réunissaient en petit nombre, sans éclat, sans prétention, avec un prosélytisme très-doux et très-modéré, et qui ne cessèrent jamais de se joindre au culte de notre église... La secte était empreinte de l'esprit contem-

(1) Nous devons encore ces renseignements, aussi curieux que peu connus, à la parfaite obligeance de M. Charles Read, qui a bien voulu aussi nous communiquer une partie des documents compris dans notre travail.

(2) *Vues sur le Protestantisme en France*, par J.-L.-S. Vincent, l'un des pasteurs de l'église réformée de Nimes. — 1829.

cun 20, la Charente-Inférieure 19, la Lozère 18, le Lot-et-Garonne 17, la Gironde 14, le Haut-Rhin 13, l'Ariége et la Seine chacun 9, d'autres départements de 8 à 1. Le nombre des temples est de près de 600, dont 120 dans le Gard.

L'église évangélique de la confession d'Augsbourg est connue en France depuis seulement que l'Alsace en fait partie. Le traité de paix de Westphalie avait stipulé en sa faveur l'*uti possidetis*, notamment à Strasbourg, où, sous le régime républicain de cette ville libre et impériale, le luthéranisme était la religion dominante. Strasbourg est demeuré le siége principal de cette église ; environ 30,000 luthériens y sont réunis; Paris en possède à peu près 15,000. Plus d'un quart de la population du Bas-Rhin se compose de luthériens. Quelques-uns sont disséminés dans le reste de l'Alsace; au total, ils ne sont établis que dans 9 départements. Le nombre de leurs pasteurs est de 249, dont 159 dans le Bas-Rhin, 32 dans le Doubs, 28 dans le Haut-Rhin, 10 dans la Haute-Saône, 8 dans la Meurthe, 5 dans la Seine et 3 dans les Vosges.

Deux Facultés de théologie sont ouvertes aux protestants : l'une à Montauban, spécialement affectée, ainsi que le séminaire qui y est annexé, aux étudiants du culte réformé ; l'État y paie 28 demi-bourses de deux cents francs; l'autre à Strasbourg, où sont réunis les étudiants des deux cultes, — mais principalement ceux de la confession d'Augsbourg. 4 bourses et 8 demi-bourses y sont entretenues par l'État pour le culte réformé ; 12 bourses et 24 demi-bourses, pour la confession d'Augsbourg. Strasbourg, vraie métropole

des luthériens français, renferme en outre le séminaire et le petit séminaire affectés à cette confession. Héritages de la florissante bourgeoisie d'autrefois, ces deux établissements lui sont chers. Le petit séminaire est le gymnase, institution qu'on peut appeler la fille aînée de la réforme à Strasbourg; le séminaire proprement dit, établissement analogue aux séminaires diocésains, et dont les élèves, ce qui l'en distingue, se sont toujours soumis aux épreuves universitaires, est un débris de l'ancienne université, à laquelle Strasbourg devait jadis un rang éminent parmi les principaux foyers de la science. Il jouit d'un revenu propre qui dépasse 80,000 francs, somme employée à ses besoins et grevée en outre de charges de toute espèce au profit des églises protestantes de Strasbourg et de divers établissements essentiels au culte de la confession d'Augsbourg (1).

On porte à 1,500,000 environ le nombre des protestants français, dont plus des trois quarts appartiennent au culte réformé; mais cette évaluation n'est point officielle. Le dénombrement de la population d'après les cultes n'a point été fait et présenterait des difficultés presque insolubles. Les deux cultes protestants

(1) Ces divers détails statistiques sont en partie empruntés à la statistique générale de la France par M. Schnitzler, ouvrage aussi précieux par la richesse des documents qu'il contient que par son exactitude, et à *une note de statistique administrative sur les cultes non catholiques* insérée dans le *Journal des économistes,* note pleine d'intérêt et dont la fidélité est garantie par le nom de l'auteur, M. Charles Read, chef du service des cultes non catholiques au ministère de l'instruction publique et des cultes.

figurent au budget de 1853 pour la somme de 1 million 307,550 francs.

Parmi les nombreuses sociétés que l'église évangélique a vues se former dans ses rangs pour des objets religieux ou charitables, il en est 6 consacrées à la propagation de la Bible, 2 à Paris, les 4 autres à Nimes, Strasbourg, Castres et Bordeaux. Le revenu annuel des deux sociétés de Paris dépasse 120,000 francs. D'autres se consacrent aux missions évangéliques, à l'impression des livres religieux, à l'instruction primaire et à la bienfaisance : elles disposent de sommes assez considérables. Des maisons ont été ouvertes aux orphelines à Saverdun, à Castres, à Neuhof, à Marseille et à Achicourt, et aux orphelins à Nimes, à Montauban, à Orléans, à Livron et à Nérac. Des écoles ont été fondées à Lille et à Paris, une colonie à Sainte-Foy (1).

Au nombre de ces créations de la charité religieuse, une mention particulière est due, à raison de leur caractère spécial, aux deux institutions de diaconesses établies à Paris et à Strasbourg. L'objet que se sont proposé leurs fondateurs a été de procurer aux protestants, sans vœux de pauvreté, d'obéissance ni de célibat, sans engagements même temporaires et sans cloîtres, les services que rendent aux catholiques les admirables sœurs vouées au soulagement des malades et à l'instruction des enfants. Les protestants devaient être d'autant plus disposés à s'approprier cette bienfaisante institution, qu'ils réclament, pour les dames de

(1) Voir l'*Almanach protestant pour* 1851. Sans doute d'autres établissements, non mentionnés dans cet almanach, sont encore dus aux protestants.

la Rochelle et les sœurs de Sedan, l'honneur de l'avoir fondée avant saint Vincent de Paul.

L'institution des diaconesses de Paris est située dans la rue de Reuilly, faubourg Saint-Antoine. La fondation en remonte à 1841, et est due à M. le pasteur Vermeil, l'un des ministres les plus respectables de l'église réformée, secondé par M. le pasteur Valette, digne ministre de l'église luthérienne. Trois grandes divisions se partagent cette institution : 1° l'*œuvre des enfants*, qui comprend une crèche, une salle d'asile, une école primaire, une école d'apprentissage et une infirmerie pour les enfants scrofuleux ; 2° l'*œuvre des malades*, qui contient un hôpital ; 3° l'*œuvre du refuge* ou *pénitentiaire*, destinée aux femmes repenties. Les sœurs diaconesses sont admises à l'âge de vingt et un à trente-cinq ans ; elles sont d'abord reçues sœurs aspirantes, et acquièrent, après six mois, le titre de sœurs adjointes, qu'elles conservent pendant un an au moins. Ce noviciat terminé, elles peuvent, par délibération du conseil, passer à l'emploi de diaconesse. Dix-huit sœurs seulement, dont six aspirantes, suffisent aux nombreux besoins de l'institution, qui a déjà rendu de grands services.

Strasbourg a vu aussi s'élever dans ses murs un établissement de diaconesses, présidé, depuis octobre 1842, par M. le pasteur Hœrter, et qui contient également un hôpital et des écoles. Vingt-quatre sœurs y sont attachées, d'après les principes suivis dans la maison de Paris.

L'exemple de ces deux établissements a fait naître en Angleterre la pensée de fondations semblables,

platif et doux du pays qui l'avait vue naître; mais, dans un autre pays où la contemplation a dès longtemps cédé la place à l'action, où tout se traduit promptement en fait et en action, des sectes s'étaient élevées à côté de l'école dominante, pleines de l'esprit du pays, entées sur les dogmes les plus mystérieux du Christianisme, conçus eux-mêmes dans le sens le plus mystérieux et le plus sacré... Leurs idées sur la Bible étaient empreintes d'un dogmatisme commode dans l'application, mais propre à conduire à l'exclusion, à l'intolérance, au moins à l'égard des opinions religieuses... Une longue guerre avec la Grande-Bretagne nous avait caché le mouvement des esprits, et nous nous figurions ce pays comme au temps de Hume et de Gibbon, lorsque les communications rouvertes par la paix nous le montrèrent animé d'un mouvement religieux très-profond et très-actif... Nous vîmes paraître, sur divers points de la France, des envoyés de plusieurs sociétés anglaises, qui parurent d'abord comme simples voyageurs, mais qui bientôt prolongèrent leur séjour dans les lieux où ils trouvaient un plus facile accès, y revinrent plus souvent et quelquefois finirent par s'y fixer, tantôt prêtant secours, tantôt faisant concurrence au pasteur du lieu, tantôt se présentant comme simples missionnaires libres, tantôt profitant de quelques circonstances favorables pour s'introduire dans les fonctions ecclésiastiques de l'église réformée, sans rompre leurs liens avec la société qui les envoyait. Partout ils forment des associations, des réunions pieuses, dans lesquelles ils introduisent, non-seulement les idées, mais la discipline et les formes de leur secte... Si

l'on se demande quel est le but immédiat que se proposent les prédicateurs du méthodisme, je dirai qu'il faut distinguer. Je ne crois pas qu'il soit possible de douter que, surtout parmi les étrangers, plusieurs n'aient eu le dessein d'établir en France des églises méthodistes formées des débris de l'église réformée. C'est ce qu'ils font à Genève, c'est ce qu'ils ont tenté en Suisse; et si en France cette tendance est moins manifeste, c'est qu'ils ont trouvé moins d'appuis et plus d'obstacles. La plupart veulent rester membres de l'église réformée, se ménager, dans des réunions privées, les sources d'édification que cette église ne leur fournit pas suffisamment à leur gré, mais ne point rompre avec elle, vivre en elle et surtout agir en elle. Pour les uns, c'est une affaire d'habitude et de raison; ils ne veulent pas former une secte et croient pouvoir se suffire sans en venir à une telle extrémité; pour les autres, c'est une affaire de politique et de calcul. Tout leur déplaît dans l'église réformée. Le culte est pour eux sans vie, les prédications inutiles quand elles ne sont pas blasphématoires, la discipline relâchée et pervertie, les consistoires faibles, mondains et peut-être impies; mais elle est établie, elle a ses réunions régulières, ils en sont membres, peut-être pasteurs : elle leur fournit l'occasion d'être reçus sans défiance, de parler librement et avec autorité; elle éloigne le danger de paraître avec une doctrine, une religion nouvelles; elle couvre même à l'égard de l'autorité civile et de ses lois inquisitives. On y reste pour s'en servir, en attendant de la renouveler. »

Depuis l'époque où ont paru ces lignes, que nous

avons empruntées à une plume plus autorisée que la nôtre, le zèle des méthodistes ne s'est pas ralenti; ils n'ont pas cessé de déployer l'activité qui propage les doctrines, le concert d'efforts qui les soutient, la sévérité des formes qui frappe les imaginations. La plupart ont continué à ne se point séparer des églises reconnues; quelques-uns se sont constitués en églises indépendantes, non salariées par l'État, et consacrées au culte wesleyen, du nom de leur fondateur, John Wesley. On porte leur nombre à 3,000 communiants environ et 10,000 auditeurs; ils ont ouvert plusieurs chapelles, dont une à Paris.

Tel est, d'après des documents que nous avons réunis avec peine et dont quelques-uns n'ont point de caractère officiel, l'état actuel du protestantisme en France. Il nous reste à faire connaître la loi qui régit celles de ses églises qui sont reconnues par l'Etat. Cette loi fut rendue le même jour que les articles organiques du concordat. Le premier consul voulait réorganiser à la fois le culte catholique et les cultes protestants; il y était engagé par la politique non moins que par des préjugés encore ardents, dirigés surtout contre l'Eglise catholique, et que ce rapprochement devait apaiser. Comme il était impatient de recueillir la gloire de la réconciliation de la France avec le Saint-Siége et d'en faire jouir le pays, une fois le concordat signé, on se hâta d'achever la loi relative aux cultes protestants. Un extrême empressement en précipita la rédaction; on ne se donna le temps ni de consulter les intéressés, ni de rassembler les documents nécessaires. Présentée le 15 germinal au Tribunat, la loi était adoptée le 18 par

le Corps Législatif, et elle ne put échapper aux imperfections qui déparent toujours les lois qu'une longue étude n'a pas mûries et qu'une discussion sérieuse et approfondie n'a pas élucidées. Elle n'en fut pas moins saluée avec reconnaissance par les protestants. Cet hommage lui était dû, car, quels qu'en fussent les défauts, elle avait le mérite incomparable de consacrer l'avénement du culte de la minorité au droit commun et le triomphe définitif et régulier des principes de la Révolution.

Il y a deux traits généraux qui appartiennent au culte protestant et qui le différencient du culte catholique. En premier lieu, les laïques et les ecclésiastiques concourent en commun, non-seulement à l'administration des choses temporelles, comme dans la paroisse catholique, mais encore au gouvernement spirituel de l'église; seules, l'administration des sacrements et la bénédiction des mariages sont exclusivement confiées aux pasteurs. En second lieu, l'église particulière, la communauté des fidèles, ce que nous appelons la paroisse, est la base et l'élément primordial de toute l'organisation; c'est de l'église particulière que découlent les pouvoirs qui servent à régir l'ensemble des fidèles.

Le premier de ces caractères n'était pas méconnu par la loi. Les consistoires qu'elle créait étaient à la fois composés de pasteurs et d'anciens ou laïques, et leurs attributions comprenaient non-seulement l'administration des biens de l'église et celle des deniers provenant des aumônes, mais encore le maintien de la discipline, la nomination et la révocation des pasteurs, sauf la confirmation du gouvernement. Cependant ces consis-

ait, dans l'exécution, reçu de profondes atteintes. Au-dessus des consistoires, cette loi a placé des assemblées dont le titre et les attributions diffèrent dans les deux communions. Elle accorde à l'église réformée des synodes dont la circonscription embrasse cinq églises consistoriales, et qui sont formés du pasteur ou de l'un des pasteurs, et d'un ancien ou notable de chaque église. Le but de l'institution est principalement religieux : aux synodes est déféré tout ce qui concerne la célébration du culte, l'enseignement de la doctrine et la conduite des affaires ecclésiastiques. Les précautions sont prodiguées pour que leurs assemblées ne créent aucun embarras au gouvernement. Nécessité d'une autorisation pour les réunions et d'une approbation pour les décisions, assistance obligée du préfet ou du sous-préfet aux séances, envoi du procès-verbal au ministre, rien n'est oublié. Cependant les synodes ne furent point réunis. En plusieurs lieux, la réunion était empêchée par des obstacles naturels; mais ce n'était pas cette raison qui arrêtait le gouvernement. Il se croyait plus maître du culte protestant en face d'églises séparées et isolées; il craignait que les synodes ne leur donnassent la force qui résulte toujours de l'association. Peu après la loi de l'an X, un préfet du midi, ayant autorisé la réunion du synode de son département, en fut vertement réprimandé et se hâta de rapporter l'arrêté de convocation.

Dans la confession d'Augsbourg, la loi établit des inspections dont le ressort est de la même étendue que celui des synodes des réformés et dont la composition et les assemblées sont réglées de même; mais, ce qui

cun 20, la Charente-Inférieure 19, la Lozère 18, le Lot-et-Garonne 17, la Gironde 14, le Haut-Rhin 13, l'Ariége et la Seine chacun 9, d'autres départements de 8 à 1. Le nombre des temples est de près de 600, dont 120 dans le Gard.

L'église évangélique de la confession d'Augsbourg est connue en France depuis seulement que l'Alsace en fait partie. Le traité de paix de Westphalie avait stipulé en sa faveur l'*uti possidetis*, notamment à Strasbourg, où, sous le régime républicain de cette ville libre et impériale, le luthéranisme était la religion dominante. Strasbourg est demeuré le siége principal de cette église; environ 30,000 luthériens y sont réunis; Paris en possède à peu près 15,000. Plus d'un quart de la population du Bas-Rhin se compose de luthériens. Quelques-uns sont disséminés dans le reste de l'Alsace; au total, ils ne sont établis que dans 9 départements. Le nombre de leurs pasteurs est de 249, dont 159 dans le Bas-Rhin, 32 dans le Doubs, 28 dans le Haut-Rhin, 10 dans la Haute-Saône, 8 dans la Meurthe, 5 dans la Seine et 3 dans les Vosges.

Deux Facultés de théologie sont ouvertes aux protestants: l'une à Montauban, spécialement affectée, ainsi que le séminaire qui y est annexé, aux étudiants du culte réformé; l'État y paie 28 demi-bourses de deux cents francs; l'autre à Strasbourg, où sont réunis les étudiants des deux cultes, — mais principalement ceux de la confession d'Augsbourg. 4 bourses et 8 demi-bourses y sont entretenues par l'État pour le culte réformé; 12 bourses et 24 demi-bourses, pour la confession d'Augsbourg. Strasbourg, vraie métropole

des luthériens français, renferme en outre le séminaire et le petit séminaire affectés à cette confession. Héritages de la florissante bourgeoisie d'autrefois, ces deux établissements lui sont chers. Le petit séminaire est le gymnase, institution qu'on peut appeler la fille aînée de la réforme à Strasbourg; le séminaire proprement dit, établissement analogue aux séminaires diocésains, et dont les élèves, ce qui l'en distingue, se sont toujours soumis aux épreuves universitaires, est un débris de l'ancienne université, à laquelle Strasbourg devait jadis un rang éminent parmi les principaux foyers de la science. Il jouit d'un revenu propre qui dépasse 80,000 francs, somme employée à ses besoins et grevée en outre de charges de toute espèce au profit des églises protestantes de Strasbourg et de divers établissements essentiels au culte de la confession d'Augsbourg (1).

On porte à 1,500,000 environ le nombre des protestants français, dont plus des trois quarts appartiennent au culte réformé; mais cette évaluation n'est point officielle. Le dénombrement de la population d'après les cultes n'a point été fait et présenterait des difficultés presque insolubles. Les deux cultes protestants

(1) Ces divers détails statistiques sont en partie empruntés à la statistique générale de la France par M. Schnitzler, ouvrage aussi précieux par la richesse des documents qu'il contient que par son exactitude, et à *une note de statistique administrative sur les cultes non catholiques* insérée dans le *Journal des économistes*, note pleine d'intérêt et dont la fidélité est garantie par le nom de l'auteur, M. Charles Read, chef du service des cultes non catholiques au ministère de l'instruction publique et des cultes.

figurent au budget de 1853 pour la somme de 1 million 307,550 francs.

Parmi les nombreuses sociétés que l'église évangélique a vues se former dans ses rangs pour des objets religieux ou charitables, il en est 6 consacrées à la propagation de la Bible, 2 à Paris, les 4 autres à Nimes, Strasbourg, Castres et Bordeaux. Le revenu annuel des deux sociétés de Paris dépasse 120,000 francs. D'autres se consacrent aux missions évangéliques, à l'impression des livres religieux, à l'instruction primaire et à la bienfaisance : elles disposent de sommes assez considérables. Des maisons ont été ouvertes aux orphelines à Saverdun, à Castres, à Neuhof, à Marseille et à Achicourt, et aux orphelins à Nimes, à Montauban, à Orléans, à Livron et à Nérac. Des écoles ont été fondées à Lille et à Paris, une colonie à Sainte-Foy (1).

Au nombre de ces créations de la charité religieuse, une mention particulière est due, à raison de leur caractère spécial, aux deux institutions de diaconesses établies à Paris et à Strasbourg. L'objet que se sont proposé leurs fondateurs a été de procurer aux protestants, sans vœux de pauvreté, d'obéissance ni de célibat, sans engagements même temporaires et sans cloîtres, les services que rendent aux catholiques les admirables sœurs vouées au soulagement des malades et à l'instruction des enfants. Les protestants devaient être d'autant plus disposés à s'approprier cette bienfaisante institution, qu'ils réclament, pour les dames de

(1) Voir l'*Almanach protestant pour* 1851. Sans doute d'autres établissements, non mentionnés dans cet almanach, sont encore dus aux protestants.

ment royal par son ministre M. de Humboldt. Cependant cette démarche demeura sans résultat; seulement le ministre des cultes, dans une réponse à son collègue des affaires étrangères, du 30 avril 1814, reconnaissait que, « lorsqu'on fit les articles organiques du culte protestant, les auteurs du projet de loi manquaient des éléments nécessaires à son entière confection, » et que « la loi, incomplète sous bien des rapports, était dans le cas de révision. »

On accordait peu d'attention, moins encore d'intérêt, aux cultes protestants. La direction de leurs affaires avait été reléguée dans les attributions du directeur des beaux-arts, avec les théâtres et les musées. Pourtant, en 1819, M. Decaze institua une commission centrale protestante pour donner son avis sur les affaires pendantes. Elle se réunissait une fois par mois; mais, nommée par le gouvernement, dépourvue de tout caractère représentatif, elle ne pouvait avoir d'autorité et fonctionna peu de temps.

Ce ne fut que sous le ministère de M. de Martignac qu'on s'occupa de nouveau de ces graves intérêts. Le service des cultes non catholiques fut alors placé dans les mains les plus dignes d'inspirer confiance. L'illustre Cuvier en fut chargé. Il y apporta cette fermeté d'esprit, cette sûreté de vues qui lui donnaient dans l'administration une place aussi éminente que dans la science. Il résolut les difficultés qui ne naissaient pas de la loi organique, et prépara la révision de cette loi elle-même; mais cette œuvre délicate exigeait autant de prudence que de ménagements : elle fut suspendue par la révolution de Juillet, et en 1832 la mort préma-

Les choses étaient en cet état au moment de la révolution de Février. Les églises protestantes prirent part au mouvement général qui s'était emparé de tous les esprits en Europe. Dans le Palatinat, en Saxe, dans d'autres contrées de l'Allemagne, les luthériens s'assemblèrent pour délibérer sur leurs intérêts. A Strasbourg, le directoire se retira devant une manifestation imposante de ses coreligionnaires. Une commission le remplaça, reçut dans ses rangs des hommes animés des meilleurs sentiments, et, de l'aveu du gouvernement, convoqua une assemblée générale qui se réunit, au mois de septembre 1848, à Strasbourg, et qui comptait 96 membres, élus par plus de 30,000 citoyens de la confession d'Augsbourg.

Les mêmes besoins eurent les mêmes résultats dans les églises réformées. Au mois de mai 1848 s'était tenue une première assemblée qui avait posé les bases d'une réunion plus régulière. Celle-ci ouvrit ses séances à Paris, dans le même mois de septembre. Sur 91 consistoires invités à envoyer leurs délégués, 3 seulement manquèrent à cet appel, et un seul y répondit par un refus. Les sentiments les plus modérés, les plus conformes au véritable esprit religieux, dirigèrent l'élection et animèrent l'assemblée qui en fut le produit.

Après de longues délibérations, où l'ordre ne fut pas un instant troublé, les deux assemblées adoptèrent chacune un projet de loi destiné à modifier la loi de l'an x. Le gouvernement, qui ne s'était pas opposé aux réunions, qui avait même approuvé celles de la confession d'Augsbourg, reçut certainement communication officielle de ces projets. Il ne leur donna aucune suite,

[illegible] sur attention, [illegible] favorable à une [illegible] et qui éveillent [illegible] mêmes du [illegible] eût été imprudent [illegible] droit pu- [illegible] qu'il en soit, [illegible] avec des exposés [illegible] L'assemblée [illegible] a même publié ses pro- [illegible] nous pouvons [illegible] l'importance et l'oppor- [illegible]

[illegible] d'éviter les [illegible] proposé à l'as- [illegible] délibérer au préa- [illegible] disait-on, le de- [illegible] religieux. [illegible] ses règlements, [illegible] ses doctrines, sa foi, [illegible] dans un sym- [illegible] fermement à [illegible] puissance et en au- [illegible] d'une main [illegible] Cette proposition [illegible] que de sagesse [illegible] mandat donné aux [illegible] leur avait attri- [illegible] et ne les char- [illegible] modifications à apporter à [illegible] eu pour effet de convertir

en une sorte de concile une assemblée dont la mission était purement administrative et réglementaire, de soulever des controverses irritantes et peut-être d'amener de funestes déchirements. Elle était d'ailleurs inspirée par des opinions exclusives, qui n'admettaient ni tempérament ni transaction, qui avaient ardemment poursuivi la séparation absolue de l'Eglise et de l'Etat, et qui, sans tenir compte des temps, des lieux et des circonstances, proposaient en exemple aux protestants français la conduite de l'église d'Ecosse et de celle du canton de Vaud. Aussi ne fut-elle point adoptée; deux des dissidents qui l'avaient faite se retirèrent avec éclat, publièrent des protestations, firent appel à leurs coreligionnaires, mais n'empêchèrent point l'assemblée de continuer paisiblement ses travaux. Aucun débat ne s'engagea sur ce point dans la réunion de la confession d'Augsbourg. Personne ne demanda que la discussion sortît du cercle qui lui avait été tracé de propos délibéré dans les élections des délégués. Il était pourtant nécessaire, dans un projet de loi relatif aux seuls protestants, de définir les signes auxquels on reconnaîtrait ceux qui seraient soumis à ses dispositions. L'assemblée de la confession d'Augsbourg considéra comme membres de l'église « les fidèles inscrits sur le registre de la paroisse; » et l'assemblée réformée, ceux qui « justifieraient de leur première communion et qui reconnaîtraient la Bible pour la parole de Dieu et l'unique règle de leur foi. »

On était donc d'accord pour ne traiter que la forme extérieure et les intérêts administratifs. Dans cette limite, parmi les questions à résoudre, plusieurs se pré-

toires ne répondaient pas à l'autre principe, d'après lequel chaque réunion, chaque communauté de fidèles, chaque église particulière en un mot doit posséder un conseil propre, préposé à ses intérêts temporels et spirituels. En effet, la loi organique ne s'occupait point de ce degré fondamental de l'organisation des églises protestantes. Le premier anneau de la chaîne manquait. Les nouvelles églises consistoriales devaient contenir l'agglomération de 6,000 âmes de la même communion, ne pouvaient s'étendre d'un département dans un autre, et représentaient seules légalement les intérêts locaux des protestants; elles pouvaient être comparées avec assez de vérité à la réunion d'églises particulières qui, dans l'ancienne discipline des églises réformées, s'appelait un *colloque*. Les églises particulières étaient ainsi absorbées, et leur individualité propre se fondait dans cette unité collective. Il en résulta bientôt des froissements, des conflits, un effort vers l'indépendance, une tendance au congrégationalisme, et avec le temps la force des choses, comme il arrive d'ordinaire, l'emporta sur le texte même de la loi; les églises particulières se formèrent d'elles-mêmes sous le nom de consistoire sectionnaire ou conseil d'église dans le culte réformé, et de conseil presbytéral dans la confession d'Augsbourg. En plusieurs occasions, le gouvernement, sans autoriser officiellement ce fractionnement, s'y prêta; mais ces établissements, nés spontanément des besoins, étaient en dehors de la loi, et les églises particulières supportèrent avec impatience l'espèce d'assujettissement où elles restaient placées.

Ce n'est pas le seul point sur lequel la loi de l'an x

ait, dans l'exécution, reçu de profondes atteintes. Au-dessus des consistoires, cette loi a placé des assemblées dont le titre et les attributions diffèrent dans les deux communions. Elle accorde à l'église réformée des synodes dont la circonscription embrasse cinq églises consistoriales, et qui sont formés du pasteur ou de l'un des pasteurs, et d'un ancien ou notable de chaque église. Le but de l'institution est principalement religieux : aux synodes est déféré tout ce qui concerne la célébration du culte, l'enseignement de la doctrine et la conduite des affaires ecclésiastiques. Les précautions sont prodiguées pour que leurs assemblées ne créent aucun embarras au gouvernement. Nécessité d'une autorisation pour les réunions et d'une approbation pour les décisions, assistance obligée du préfet ou du sous-préfet aux séances, envoi du procès-verbal au ministre, rien n'est oublié. Cependant les synodes ne furent point réunis. En plusieurs lieux, la réunion était empêchée par des obstacles naturels; mais ce n'était pas cette raison qui arrêtait le gouvernement. Il se croyait plus maître du culte protestant en face d'églises séparées et isolées; il craignait que les synodes ne leur donnassent la force qui résulte toujours de l'association. Peu après la loi de l'an X, un préfet du midi, ayant autorisé la réunion du synode de son département, en fut vertement réprimandé et se hâta de rapporter l'arrêté de convocation.

Dans la confession d'Augsbourg, la loi établit des inspections dont le ressort est de la même étendue que celui des synodes des réformés et dont la composition et les assemblées sont réglées de même; mais, ce qui

ne se trouve point parmi les pouvoirs des synodes, l'inspection choisit dans son sein un ecclésiastique qui prend le titre d'inspecteur et qui est chargé de veiller sur les ministres et sur le maintien du bon ordre dans les églises particulières. Deux laïques, nommés dans la même forme, lui sont adjoints, le cas échéant, pour la visite des églises.

La confession d'Augsbourg possède un autre établissement qui n'a point son analogue dans les églises réformées : c'est le consistoire général. D'après la loi organique, trois consistoires généraux devaient se partager la haute direction, mais deux d'entre eux étaient affectés à des départements qui ont cessé d'appartenir à la France. Le troisième fondé pour les départements du Haut et du Bas-Rhin, et auquel on a successivement rattaché les églises de la confession d'Augsbourg instituées dans les autres départements, a seul subsisté. Ainsi les événements ont produit l'unité que la loi avait écartée. Le consistoire général est composé d'un président laïque, protestant, de deux ecclésiastiques inspecteurs et d'un député de chaque inspection. Ses assemblées sont soumises aux mêmes conditions que celles des synodes et des inspections. Dans l'intervalle d'une assemblée à l'autre, le consistoire est remplacé par un directoire, composé du président, du plus âgé des deux ecclésiastiques inspecteurs, et de trois laïques nommés, l'un par le chef de l'État, les deux autres par le consistoire général. La loi n'a pas défini les fonctions du consistoire général, ni celles du directoire; elle s'en est référée aux réglements et coutumes de la confession d'Augsbourg.

D'après les fonctions actives et habituelles qui sont données tant aux inspecteurs qu'au directoire, on ne pouvait se dispenser de réunir les inspections et le consistoire dont elles émanent; mais les convocations n'eurent lieu que pour procéder aux élections nécessaires, et après de longs ajournements. Les inspections et le consistoire ne furent point appelés à tenir des sessions périodiques et régulières. La loi ne contenait aucune prescription à cet égard, pas plus qu'à l'égard des synodes et des églises réformées.

Ainsi la loi organique des cultes protestants avait supprimé à la base l'élément fondamental de la paroisse ou commune ecclésiastique et les droits de la communauté des fidèles. Au sommet, elle avait constitué des pouvoirs qui, dans l'église réformée, étaient dépourvus de cohésion et d'autorité, qui, dans l'église luthérienne, entraînaient des complications que les intérêts et les formalités devaient aggraver, et qui enfin, dans les deux communions, dépendaient entièrement du gouvernement. Aussi les protestants, tout en exprimant leur gratitude, réclamèrent-ils aussitôt contre les dispositions de la loi. Peu de temps après qu'elle eut été promulguée, un mémoire fut adressé au gouvernement par des personnages considérables, membres du Sénat, du Corps Législatif, du Tribunat, par des anciens de consistoires et des pasteurs : ils s'y plaignaient des lacunes de la loi, des difficultés qu'elle soulevait, et demandaient la création d'une commission centrale appelée à régler une fois pour toutes une foule de questions de discipline intérieure qui ne pouvaient être autrement décidées.

En 1812, M. Bigot de Préameneu, ministre des cultes, s'occupa de régler plusieurs points relatifs au culte luthérien, et, dans un rapport préparé à cet effet, il déclarait que plusieurs articles de la loi « avaient été rédigés en l'absence d'informations et de documents suffisants,... » — « qu'ils se trouvaient en contradiction avec les faits et avec les chiffres, » parce que, « lors de la rédaction de la loi, on manquait de renseignements absolument nécessaires pour la bien approprier à la matière sur laquelle on devait disposer. »

Après la chute de l'Empire, les protestants firent entendre de nouvelles réclamations. On lit dans une pétition des notables des deux communions : « Depuis longtemps les églises protestantes de France sont dans un état de souffrance par la non-exécution de plusieurs dispositions de la loi de germinal an X. Jamais les chrétiens de la confession d'Augsbourg, ni ceux du culte réformé, n'ont pu achever leur organisation. Les premiers n'ont eu qu'un de leurs consistoires généraux, celui de Strasbourg, organisé... Les fonds n'ont jamais été faits. Aussi les affaires, même dans le consistoire général de Strasbourg, n'ont fait que languir. Les chrétiens réformés, de leur côté, n'ont eu ni leurs synodes, ni les colloques, qui y sont un préalable nécessaire et qu'exige leur discipline maintenue par la loi ; leurs consistoires, privés de rapports organiques, se sont trouvés dans un funeste état d'isolement. » Les circonstances donnèrent aux protestants un protecteur qui n'était pas alors sans crédit. Le roi de Prusse intervint en leur faveur auprès du gouverne-

ment royal par son ministre M. de Humboldt. Cependant cette démarche demeura sans résultat; seulement le ministre des cultes, dans une réponse à son collègue des affaires étrangères, du 30 avril 1814, reconnaissait que, « lorsqu'on fit les articles organiques du culte protestant, les auteurs du projet de loi manquaient des éléments nécessaires à son entière confection, » et que « la loi, incomplète sous bien des rapports, était dans le cas de révision. »

On accordait peu d'attention, moins encore d'intérêt, aux cultes protestants. La direction de leurs affaires avait été reléguée dans les attributions du directeur des beaux-arts, avec les théâtres et les musées. Pourtant, en 1819, M. Decaze institua une commission centrale protestante pour donner son avis sur les affaires pendantes. Elle se réunissait une fois par mois; mais, nommée par le gouvernement, dépourvue de tout caractère représentatif, elle ne pouvait avoir d'autorité et fonctionna peu de temps.

Ce ne fut que sous le ministère de M. de Martignac qu'on s'occupa de nouveau de ces graves intérêts. Le service des cultes non catholiques fut alors placé dans les mains les plus dignes d'inspirer confiance. L'illustre Cuvier en fut chargé. Il y apporta cette fermeté d'esprit, cette sûreté de vues qui lui donnaient dans l'administration une place aussi éminente que dans la science. Il résolut les difficultés qui ne naissaient pas de la loi organique, et prépara la révision de cette loi elle-même; mais cette œuvre délicate exigeait autant de prudence que de ménagements : elle fut suspendue par la révolution de Juillet, et en 1832 la mort préma-

turée de Cuvier vint retarder encore une réorganisation attendue depuis si longtemps et si vivement désirée.

A la fin de 1839, le gouvernement eut la pensée de corriger la loi organique, au moins en ce qui touche les églises particulières, et prépara dans cette pensée un réglement d'administration publique. Un premier projet relatif aux églises réformées fut rédigé et soumis au Conseil d'État. Il consacrait l'existence des conseils presbytéraux chargés, sous l'autorité des consistoires, du gouvernement des églises particulières. Il conférait en outre à ces conseils et aux consistoires, pour l'administration du temporel, des pouvoirs analogues à ceux que des lois récentes avaient reconnus aux Conseils des communes et des départements. Au sein du conseil d'État, ce projet souleva de vives objections. Le comité de législation exprima l'avis que des conseils presbytéraux pourvus d'attributions propres ne pouvaient être constitués que par une loi. Arrêté par ces difficultés, le projet fut abandonné.

Cependant la loi organique continuait de porter ses fruits. Les églises réformées étaient éparses, fractionnées, sans autorité, livrées à elles-mêmes. Ce n'était pas seulement la liberté qui est dans l'esprit et les principes de cette communion, c'était une indépendance presque absolue dont les effets pouvaient s'étendre jusqu'aux bases mêmes du culte. Dans la confession d'Augsbourg, un directoire, composé de membres que l'âge et les infirmités mettaient hors d'état de remplir leurs fonctions, s'était perpétué en dépit de toutes les réclamations, et tenait le pouvoir d'une main débile et mal assurée.

Les choses étaient en cet état au moment de la révolution de Février. Les églises protestantes prirent part au mouvement général qui s'était emparé de tous les esprits en Europe. Dans le Palatinat, en Saxe, dans d'autres contrées de l'Allemagne, les luthériens s'assemblèrent pour délibérer sur leurs intérêts. A Strasbourg, le directoire se retira devant une manifestation imposante de ses coreligionnaires. Une commission le remplaça, reçut dans ses rangs des hommes animés des meilleurs sentiments, et, de l'aveu du gouvernement, convoqua une assemblée générale qui se réunit, au mois de septembre 1848, à Strasbourg, et qui comptait 96 membres, élus par plus de 30,000 citoyens de la confession d'Augsbourg.

Les mêmes besoins eurent les mêmes résultats dans les églises réformées. Au mois de mai 1848 s'était tenue une première assemblée qui avait posé les bases d'une réunion plus régulière. Celle-ci ouvrit ses séances à Paris, dans le même mois de septembre. Sur 91 consistoires invités à envoyer leurs délégués, 3 seulement manquèrent à cet appel, et un seul y répondit par un refus. Les sentiments les plus modérés, les plus conformes au véritable esprit religieux, dirigèrent l'élection et animèrent l'assemblée qui en fut le produit.

Après de longues délibérations, où l'ordre ne fut pas un instant troublé, les deux assemblées adoptèrent chacune un projet de loi destiné à modifier la loi de l'an x. Le gouvernement, qui ne s'était pas opposé aux réunions, qui avait même approuvé celles de la confession d'Augsbourg, reçut certainement communication officielle de ces projets. Il ne leur donna aucune suite,

cela se conçoit : d'autres soins réclamaient son attention, et peut-être le moment était-il peu favorable à une discussion sur des matières si délicates et qui éveillent tant de susceptibilités. Quand les bases mêmes du gouvernement étaient en question, il eût été imprudent d'appeler le débat sur les principes de notre droit public en ce qui concerne les cultes. Quoi qu'il en soit, les deux assemblées ont fait imprimer, avec des exposés de motifs, les projets qu'elles ont adoptés. L'assemblée de la confession d'Augsbourg a même publié ses procès-verbaux. Aidé de ces documents, nous pouvons essayer d'apprécier la nature, l'importance et l'opportunité des réformes proposées.

Dans les deux assemblées, on convint d'éviter les discussions dogmatiques. Il avait été proposé à l'assemblée des églises réformées de délibérer au préalable une profession de foi. C'était, disait-on, le devoir d'une assemblée réunie dans un intérêt religieux. Avant de constituer l'église et de faire ses réglements, il était nécessaire de proclamer ses doctrines, sa foi, son dogme, de lier toutes les consciences dans un symbole commun. Plus l'église s'attacherait fermement à ce symbole, plus elle grandirait en puissance et en autorité. Ce devoir accompli, elle arrêterait d'une main plus sûre sa constitution intérieure. Cette proposition accusait plus d'entraînement religieux que de sagesse pratique. En contradiction avec le mandat donné aux délégués par les consistoires, qui ne leur avait attribué aucune compétence sur le dogme et ne les chargeait que de l'examen des modifications à apporter à la loi organique, elle aurait eu pour effet de convertir

en une sorte de concile une assemblée dont la mission était purement administrative et réglementaire, de soulever des controverses irritantes et peut-être d'amener de funestes déchirements. Elle était d'ailleurs inspirée par des opinions exclusives, qui n'admettaient ni tempérament ni transaction, qui avaient ardemment poursuivi la séparation absolue de l'Eglise et de l'Etat, et qui, sans tenir compte des temps, des lieux et des circonstances, proposaient en exemple aux protestants français la conduite de l'église d'Ecosse et de celle du canton de Vaud. Aussi ne fut-elle point adoptée; deux des dissidents qui l'avaient faite se retirèrent avec éclat, publièrent des protestations, firent appel à leurs coreligionnaires, mais n'empêchèrent point l'assemblée de continuer paisiblement ses travaux. Aucun débat ne s'engagea sur ce point dans la réunion de la confession d'Augsbourg. Personne ne demanda que la discussion sortît du cercle qui lui avait été tracé de propos délibéré dans les élections des délégués. Il était pourtant nécessaire, dans un projet de loi relatif aux seuls protestants, de définir les signes auxquels on reconnaîtrait ceux qui seraient soumis à ses dispositions. L'assemblée de la confession d'Augsbourg considéra comme membres de l'église « les fidèles inscrits sur le registre de la paroisse; » et l'assemblée réformée, ceux qui « justifieraient de leur première communion et qui reconnaîtraient la Bible pour la parole de Dieu et l'unique règle de leur foi. »

On était donc d'accord pour ne traiter que la forme extérieure et les intérêts administratifs. Dans cette limite, parmi les questions à résoudre, plusieurs se pré-

sentaient sous le même aspect dans les deux églises; de ce nombre étaient la constitution de la paroisse, celle des consistoires placés au-dessus d'elle, et l'élection des pasteurs. D'autres, au contraire, n'offraient à l'examen des assemblées que des rapports d'analogie plus ou moins éloignés : à cette catégorie appartenait l'organisation supérieure aux consistoires. Nous omettons de nombreuses questions d'un intérêt purement secondaire.

Il fut unanimement admis dans les deux assemblées que la paroisse, absorbée par la loi de l'an x dans l'église consistoriale, recevrait une organisation particulière. L'assemblée du culte réformé plaça auprès de la paroisse un consistoire particulier; celle de la confession d'Augsbourg, un conseil presbytéral; les noms seuls différaient, la composition était la même : — le pasteur ou les pasteurs et un certain nombre de laïques, toujours en majorité; des fonctions également semblables : elles embrassaient l'administration de l'église et sa discipline. On ne s'accorda pas moins sur le mode d'élection. A Paris et à Strasbourg, on convint unanimement de remplacer par le suffrage universel le suffrage que la loi organique avait remis à un nombre restreint d'électeurs, les plus imposés au rôle des contributions directes. Sans doute, la révolution qui venait de s'accomplir et les circonstances au milieu desquelles on délibérait eurent une grande part dans l'adoption de ce système nouveau; pourtant il s'alliait fort bien aux coutumes et aux principes du culte protestant. C'est ce que l'exposé des motifs du projet de l'église réformée exprimait clairement : « La notion

d'église, disait-il, parmi les protestants, est parfaitement en rapport avec les nouvelles institutions politiques et sociales qui viennent d'être données à la France. L'église, pour eux, ce n'est point un corps privilégié parmi les disciples de Jésus-Christ, c'est le peuple chrétien, et nous ne faisons que revenir aujourd'hui, favorisés par le progrès de notre époque, au principe libéral qui de tout temps fut l'esprit du protestantisme. »

De la création d'une administration paroissiale ne résultait point la suppression des anciens consistoires, seulement leur rôle était changé. Déchargés de la gestion directe des affaires des diverses paroisses, ils n'en devaient conserver que le contrôle et la surveillance, et à ce titre il leur appartenait d'intervenir, par voie d'autorisation, dans les actes les plus importants; leur composition restait à peu près celle que la loi de l'an x avait établie. On admit, non sans raison, qu'il ne convenait pas d'étendre le suffrage universel au-delà des conseils de la paroisse; en conséquence, on fit de ces derniers les électeurs au second degré des consistoires.

Pour la nomination des pasteurs, les deux assemblées n'adoptèrent pas tout-à-fait les mêmes règles. Sur les conditions d'éligibilité, on fut d'accord pour confirmer les dispositions de la loi de l'an x et des réglements. Sur le mode de nomination, on différa. L'église réformée fit nommer les pasteurs par le consistoire particulier, sauf approbation du consistoire général; l'église d'Augsbourg les fit nommer par le consistoire, auquel elle adjoignait, pour cette élection, un nombre de conseillers presbytéraux égal à la moitié

des membres laïques du consistoire. Les candidats étaient tenus de se faire inscrire à l'avance, et le directoire autorisé, en premier lieu, à faire sur les listes des inscrits des éliminations pour des causes définies; en second lieu, à transmettre au gouvernement le procès-verbal d'élection, auquel il pouvait ainsi joindre ses observations. De cette façon, les droits du conseil paroissial, selon l'esprit de la confession d'Augsbourg, étaient beaucoup moins étendus que dans la communion réformée. A part cette différence, on voit que les deux églises adoptaient un régime à peu près identique à l'égard des pouvoirs inférieurs qu'elles instituaient; il en était tout autrement de la constitution des autres rouages de leur organisation.

L'église réformée conservait les synodes particuliers, composés de pasteurs et de laïques, nommés par les consistoires généraux, électeurs au troisième degré; mais, au lieu d'assemblées dépourvues d'attributions, condamnées d'avance à ne se jamais réunir, elle donnait aux synodes une existence active, leur faisait tenir au moins une session par an, et les appelait à statuer en dernier ressort sur toutes les contestations survenues dans l'étendue de leur juridiction, à prononcer la suspension des pasteurs, à veiller sur tout ce qui intéresserait la célébration du culte, le maintien de la discipline et la conduite des affaires ecclésiastiques, à présenter enfin au gouvernement la liste des candidats aux chaires vacantes dans les Facultés de théologie. Pour couronner cette organisation, l'église réformée, au-dessus des synodes particuliers, créait un synode général, composé, comme toutes ses autres assemblées,

de pasteurs et de laïques, élus tant par les consistoires généraux, avec adjonction d'un certain nombre de laïques, que par les Facultés de théologie. Le synode général devait tenir une session tous les trois ans; il était chargé de prononcer la révocation des pasteurs et d'arrêter ou approuver les réglements généraux relatifs au culte, à la discipline, à l'organisation et à l'administration de l'église : il était autorisé, à la fin de chaque session, à nommer une commission pour suivre l'exécution de ses délibérations; mais, ce mandat rempli, la commission devait se dissoudre immédiatement. Le synode général était ainsi investi d'une sorte de pouvoir législatif; sauf la révocation des pasteurs, il n'exerçait pas le pouvoir exécutif. L'administration proprement dite appartenait entièrement aux consistoires particuliers, aux consistoires généraux, et, pour quelques cas spéciaux, aux synodes particuliers. On revenait ainsi à l'organisation synodale qui a longtemps régi les églises réformées, et qui est la loi de leur institution.

Au contraire, l'église de la confession d'Augsbourg se plaçait sous une autorité centrale unique. Reprenant et fortifiant l'organisation de l'an X, l'assemblée de Strasbourg confiait au directoire « l'autorité administrative supérieure. » Le directoire devait être composé d'un président laïque, nommé à vie par le gouvernement, de deux membres ecclésiastiques et de quatre membres laïques, nommés pour huit ans par le consistoire général et renouvelés par moitié tous les quatre ans. Le pouvoir exécutif lui appartenait. Son président est assimilé, dans la discussion dont les procès-verbaux

ont été publiés, tantôt à un évêque, tantôt à un préfet.

Entre le directoire et les consistoires particuliers se trouvent placées les assemblées d'inspection et le consistoire général.

D'après le projet, les assemblées d'inspection ne sont plus, comme dans la loi de l'an X, composées de délégués de chaque église; elles se forment de la réunion des consistoires eux-mêmes; elles sont purement consultatives, et peuvent à ce titre émettre des avis et des vœux sur les intérêts généraux de l'église et sur les besoins des paroisses de leur ressort. Le but de leur institution est principalement la nomination de l'inspection et celle des membres du consistoire général, mandat considérable, car l'autorité active se trouve dans l'inspection, et l'autorité législative dans le consistoire général.

Surveiller les pasteurs et tous les ministres du culte, veiller au maintien de l'ordre dans les églises, les visiter à cet effet, signaler les désordres au directoire et en provoquer la répression immédiate, recueillir les avis, les vœux et les décisions des consistoires et les transmettre au directoire, telles sont les fonctions des inspecteurs; ils sont au nombre de trois par arrondissement d'inspection, un ecclésiastique et deux laïques. Leurs fonctions durent huit ans.

Celles du consistoire général ont la même durée, avec renouvellement par moitié tous les quatre ans. Chaque assemblée d'inspection y délègue deux ecclésiastiques et quatre laïques. Le consistoire se réunit tous les ans : le maintien de la constitution, la discipline de l'église ainsi que l'instruction religieuse sont

placés sous son autorité. Il approuve les livres et formulaires liturgiques destinés au culte et à l'enseignement ecclésiastique, juge en dernier ressort les difficultés concernant le régime intérieur de l'église, statue sur les propositions des consistoires et des assemblées d'inspection, contrôle les comptes des administrations, nomme les professeurs du séminaire, et fait les présentations aux chaires vacantes dans la Faculté de théologie.

Telle est l'organisation proposée pour la communion d'Augsbourg. Calquée sur la loi de l'an X, elle donne à cette église, comme l'a dit l'exposé des motifs du projet de loi, un chef temporel sous le nom de président; des adjoints, membres d'un directoire exécutif; un sénat, sous le nom de consistoire général; des juges ecclésiastiques, chargés, sous le nom d'inspecteurs, de veiller sur la discipline; enfin des réunions préposées, sous le nom de consistoires et de conseils presbytéraux, à l'administration des biens des églises et au maintien, au premier degré, du bon ordre.

Quant aux rapports des églises avec l'Etat, les assemblées de Paris et de Strasbourg ont admis le droit du gouvernement d'approuver la nomination et la révocation des pasteurs, de nommer, sur une liste de présentation, les professeurs de la Faculté de théologie. La confession d'Augsbourg, comme on l'a vu, lui remet la nomination du président du directoire ; mais, dans les deux églises, on a réservé, comme un principe qui résultait de nos nouvelles institutions, le droit pour leurs assemblées de se réunir sans aucune autorisation : opinion erronée, selon nous, pour des assemblées appar-

turée de Cuvier vint retarder encore une réorganisation attendue depuis si longtemps et si vivement désirée.

A la fin de 1839, le gouvernement eut la pensée de corriger la loi organique, au moins en ce qui touche les églises particulières, et prépara dans cette pensée un réglement d'administration publique. Un premier projet relatif aux églises réformées fut rédigé et soumis au Conseil d'État. Il consacrait l'existence des conseils presbytéraux chargés, sous l'autorité des consistoires, du gouvernement des églises particulières. Il conférait en outre à ces conseils et aux consistoires, pour l'administration du temporel, des pouvoirs analogues à ceux que des lois récentes avaient reconnus aux Conseils des communes et des départements. Au sein du conseil d'État, ce projet souleva de vives objections. Le comité de législation exprima l'avis que des conseils presbytéraux pourvus d'attributions propres ne pouvaient être constitués que par une loi. Arrêté par ces difficultés, le projet fut abandonné.

Cependant la loi organique continuait de porter ses fruits. Les églises réformées étaient éparses, fractionnées, sans autorité, livrées à elles-mêmes. Ce n'était pas seulement la liberté qui est dans l'esprit et les principes de cette communion, c'était une indépendance presque absolue dont les effets pouvaient s'étendre jusqu'aux bases mêmes du culte. Dans la confession d'Augsbourg, un directoire, composé de membres que l'âge et les infirmités mettaient hors d'état de remplir leurs fonctions, s'était perpétué en dépit de toutes les réclamations, et tenait le pouvoir d'une main débile et mal assurée.

rant sur sa bannière l'indépendance, l'autre l'autorité; 'une admettant les droits propres de ses paroisses, l'autre les soumettant à un pouvoir central, investi d'attributions étendues, il est difficile de se rendre compte des conditions d'une existence commune. Lequel des deux principes fléchira devant l'autre? Dans les choses purement temporelles, les concessions peuvent s'obtenir et quelquefois s'imposer; dans celles qui touchent à la conscience, la persuasion est difficile et la contrainte impossible. Sont-ce là des questions qui puissent se résoudre à la majorité des voix? et, si l'unanimité est nécessaire, quel espoir de l'obtenir? N'est-il pas à craindre, comme on l'a dit à Strasbourg, qu'au lieu de ne faire qu'une église des deux, on n'en érige une troisième?

Les délibérations dont nous venons de présenter l'analyse ont excité l'attention du gouvernement et ne sont pas restées sans résultat. En 1850, des circulaires du ministère des cultes ont appelé les consistoires des églises réformées à donner leur avis sur les projets de loi élaborés en 1848. Un synode, celui de la Drôme, a obtenu l'autorisation de se réunir. Le consistoire général de la confession d'Augsbourg a tenu session en 1850 et 1851, et a délibéré sur le même objet, ainsi que sur des réglements accessoires. Enfin, le 26 mars 1852, un décret a été rendu pour modifier la loi organique de l'an x. D'après le rapport qui précède ce décret, l'objet qu'il s'est proposé est de combler, tant dans l'intérêt des églises que dans celui de l'État, des lacunes depuis longtemps signalées.

Le décret donne à chaque paroisse ou section d'é-

glise consistoriale un conseil presbytéral, composé de quatre membres laïques au moins, de sept au plus, présidé par le pasteur ou l'un des pasteurs, et chargé d'administrer les paroisses sous l'autorité des consistoires. Les membres du conseil presbytéral sont élus par le suffrage paroissial et renouvelés par moitié tous les trois ans. Tous les membres de l'église portés sur le registre paroissial sont électeurs. La nomination des pasteurs des églises réformées est attribuée aux consistoires, mais le conseil presbytéral peut présenter une liste de trois candidats classés par ordre alphabétique. Dans la confession d'Augsbourg, les pasteurs sont nommés par le directoire, innovation profonde qui dépouille les consistoires d'une prérogative dont ils jouissaient depuis cinquante ans, innovation qui est de nature à provoquer les plus vives réclamations.

Aucune disposition n'est relative aux synodes des églises réformées : ils ne sont nommés ni dans le rapport ni dans le décret, et continuent d'être régis conformément à la loi organique. La proposition faite en 1848 de créer un synode général n'est pas adoptée. Le décret de 1852 crée seulement à Paris un *conseil central des églises réformées de France*, appelé à s'occuper des questions générales dont il sera chargé par l'administration ou par les églises, et notamment à concourir à l'exécution des mesures prescrites par le décret lui-même. Le conseil est composé, pour la première fois, de notables protestants nommés par le gouvernement et des deux plus anciens pasteurs de Paris. Aucun article n'indique le mode qui sera suivi ultérieurement pour sa composition. C'est un rouage purement admi-

istratif, qui, à ce titre, peut rendre des services en facilitant les rapports des consistoires avec l'Etat, mais ui, à part cet avantage, ne paraît pas répondre aux- œux exprimés par les églises.

Quant à la confession d'Augsbourg, le décret main- ent le consistoire supérieur et le directoire. Il dispose ue le premier se réunira au moins une fois par an, ur la convocation du gouvernement, et il étend les ouvoirs du second. Il se rapproche beaucoup des pro- ositions faites par l'assemblée de 1848, et surtout de elles du consistoire général dans sa session de 1850. Il garde, du reste, à l'égard des inspections de la confession d'Augsbourg le même silence qu'à l'égard des synodes des églises réformées; mais il maintient les dispositions de la loi de l'an x, auxquelles il ne déroge point, et par conséquent, en ne parlant ni des inspections ni des synodes, il les confirme expressément. Le devoir du conseil central des réformés et du consistoire de la confession d'Augsbourg sera d'insister pour que les organes essentiels de leurs communions respectives reprennent l'activité et la vie si longtemps suspendues.

Des instructions du ministre des cultes et des règlements approuvés par lui doivent déterminer les mesures et les détails d'exécution du décret du 26 mars. C'est surtout dans ces actes qu'il sera possible d'en apprécier le caractère et d'en mesurer la portée.

CHAPITRE V.

LE CULTE ISRAÉLITE.

La population israélite en France est évaluée à 87,000 âmes environ; elle s'est augmentée de 4 à 500 âmes depuis 1846; mais ces nombres ne sont qu'approximatifs. Nous avons déjà fait remarquer les obstacles qui s'opposent au recensement des fidèles des divers cultes.

Les israélites ont un consistoire central, entre les mains de qui se concentrent leurs intérêts religieux, 8 synagogues consistoriales, 95 synagogues communales ayant un ministre salarié par l'État, et un nombre indéterminé d'oratoires particuliers autorisés, mais non subventionnés par le gouvernement. Une école centrale rabbinique établie à Metz, entretenue aux frais de l'État et placée sous la surveillance du consistoire central, forme les ministres du culte israélite.

De nombreux établissements de bienfaisance se rattachent à ce culte. Auprès du siége de chaque consistoire est établie une *école de travail ou d'encouragement aux arts et métiers*, où les jeunes gens pauvres sont nourris, logés, habillés et instruits pendant leur apprentissage chez différents maîtres. Ces établissements sont entretenus par des souscriptions particulières. Les plus considérables sont ceux de Strasbourg et de Mulhouse. Auprès des synagogues consistoriales ou communales, se sont également formées des sociétés de bienfaisance qui ont pour but de porter des secours à domicile, de

soulager les malades, d'élever les orphelins, de mettre en apprentissage les jeunes gens des deux sexes, et même de marier les jeunes filles pauvres qui se recommandent par leur bonne conduite.

Dans la seule ville de Paris, dont la population israélite est de 8 à 10,000 âmes, sont réunis : 1° un *Comité consistorial de bienfaisance*, qui comprend dans ses attributions tous les genres d'aumônes et de secours aux malheureux ; 2° une *Société des Dames de Paris*, qui, sous la présidence de Mme de Rothschild, a pour objet la mise en apprentissage et la dotation des jeunes filles ; 3° une *Société des jeunes gens de Paris* pour la mise en apprentissage des jeunes gens sortant de l'école ; 4° environ 20 sociétés particulières de bienfaisance et de secours mutuels qui, sous diverses dénominations bibliques, fournissent à leurs malades le médecin, les médicaments, les garde-malades et 2 fr. par jour ; 5° un hôpital israélite, récemment fondé par M. de Rothschild dans la rue Picpus, et pouvant recevoir 50 malades et 50 vieillards ; 6° une fondation pour habiller les enfants pauvres des écoles ; 7° une autre fondation pour payer le loyer des ouvriers pauvres. Metz possède aussi un hôpital israélite qui peut recevoir 25 malades.

On compte 120 écoles communales israélites et un certain nombre d'asiles pour l'enfance, une école libre d'études théologiques qui porte le nom de *Société des Talmudistes* et a pour président le grand rabbin du consistoire central, et dans les principales villes, comme Paris, Metz, Strasbourg, des pensionnats libres de jeunes filles et de jeunes garçons.

Tous ces établissements se sont fondés et la population israélite française a vu s'accroître sa prospérité et son bien-être sous l'influence de la législation dont nous allons retracer l'histoire et exposer les bases.

Ce ne fut qu'après de longues hésitations que l'Assemblée Constituante se résolut à reconnaître aux Juifs le titre et les droits de citoyens français; contre eux s'élevaient des préventions en quelque sorte nationales, l'animosité des classes populaires, dévorées par l'usure, la haine qu'entretenaient en Alsace des poursuites dirigées pour 15 millions de créances, quintuplées par des exactions (1). Aussi, tandis qu'en 1789, dès les premiers jours de la Révolution, les protestants avaient été appelés à l'égalité des droits, deux ans plus tard les israélites demeuraient encore en dehors du nouveau régime; mais le principe de la Constitution finit par

(1) Nous rappelons ces exactions, trop communes parmi les juifs, sans entendre en aucune façon les attribuer à leur religion. On peut en accuser à plus juste titre un ordre politique dans lequel les juifs étaient privés du droit de posséder la terre et exclus de toute profession industrielle et commerciale. Les contributions arbitraires, parfois les rapines auxquelles ils étaient assujettis, les obligeaient en outre à se créer des ressources qu'ils ne pouvaient trouver que dans l'usure. Dans les pays où les Juifs ont échappé à ces exclusions et à ces violences, ils n'ont encouru aucun des reproches qui ont flétri ceux que les lois plaçaient en dehors du droit commun. On peut citer pour exemple les Karais, secte juive qui occupe quelques provinces de l'Empire Ottoman, de la Russie et de l'Autriche. Population essentiellement agricole, admise au droit de propriété, ils jouissent d'une grande considération, et leur parole obtient la même créance que celle des quakers. En France, depuis que les lois ont affranchi les israélites, et surtout depuis 1830, où ils ont été tout-à-fait assimilés aux autres citoyens, on les a vus diriger leurs efforts et leur intelligence vers les professions libérales, les arts, les sciences et les fonctions publiques.

riompher de ces répugnances, et le décret du 27 septembre 1791 fit entrer les Juifs dans la grande famille rançaise.

Le même retard suspendit leur organisation religieuse. Portalis s'exprimait à leur égard dans les termes suivants, en présentant au Corps Législatif les lois organiques des cultes : « En s'occupant de l'organisation des divers cultes, le gouvernement n'a point perdu de vue la religion juive. Elle doit participer comme les autres à la liberté décrétée par nos lois; mais les juifs forment bien moins une religion qu'un peuple : ils existent chez toutes les nations sans se confondre avec elles. Le gouvernement a cru devoir respecter l'éternité de ce peuple, qui est parvenu jusqu'à nous à travers les révolutions et les débris des siècles, et qui, pour tout ce qui concerne son sacerdoce et son culte, regarde comme un de ses plus grands priviléges de n'avoir d'autres réglements que ceux sous lesquels il a toujours vécu, parce qu'il regarde comme un de ses grands priviléges de n'avoir que Dieu même pour législateur. »

Cette explication, dont on pouvait contester et la justesse et l'esprit politique, semblait plutôt destinée à faire accepter l'ajournement de l'organisation du culte israélite qu'à en démontrer l'impossibilité. Cette lacune dans la législation religieuse n'était pas sans de graves inconvénients. Dans les anciennes provinces de la France et dans celles que la conquête avait ajoutées à son territoire, se trouvait une population israélite influente par sa richesse, par l'activité plus encore que par le nombre, et qu'un pouvoir habile devait tendre à s'attacher. La frapper d'une sorte d'ostracisme à l'intérieur était

aussi injuste qu'imprudent. Une occasion se présenta de mettre un terme à ce régime d'exception, et l'Empereur la saisit avec empressement. Les israélites avaient soulevé dans l'ancienne Lorraine et dans l'ancienne Alsace des plaintes qui, menaçant la tranquillité publique, exigeaient un remède aussi immédiat qu'énergique. En même temps que, par une mesure dont la nécessité pouvait seule couvrir l'illégalité, Napoléon suspendait l'exécution, dans sept départements, des titres de créance des juifs, il convoqua à Paris, pour délibérer sur leurs intérêts, tous les hommes considérables de cette religion.

Cent treize notables juifs, choisis parmi les rabbins, les propriétaires, les négociants et les banquiers, répondant à cet appel, se réunirent en effet à Paris le 26 juillet 1806. En présence de MM. Molé, Pasquier et Portalis fils, maîtres des requêtes, commissaires du gouvernement, ils délibérèrent sur les questions qui leur avaient été proposées au nom de l'Empereur, et arrêtèrent les bases de l'organisation du culte israélite.

Les réponses de cette assemblée respiraient le dévouement à la patrie, une vive et sincère adhésion aux idées nouvelles, et démontraient qu'il n'était plus permis, ainsi que l'avait fait Portalis père en 1802, de considérer les israélites comme une nation à part au sein de la nation française. Cependant la plupart de ces réponses touchaient à la doctrine même, et elles émanaient d'une assemblée où les rabbins, interprètes de la loi divine, étaient en minorité; l'Empereur eut la pensée de leur donner la consécration religieuse, et, remontant aux plus anciens souvenirs d'Israël, de réu-

r à Paris le grand-sanhédrin, qui serait presque exusivement composé de rabbins. Toutes les synagogues e l'empire, qui s'étendait alors si loin, furent invitées envoyer leurs délégués à cette grande assemblée. *Ce orps*, disait le rapport fait à l'Empereur, *ce corps, ombé avec le temple, va reparaître pour éclairer par out le monde le peuple qu'il gouvernait.* Le grand-sanıédrin s'assembla en effet et statua sur les objets défé·és à son examen. On ne saurait dire qu'il les discuta, :ar, selon les habitudes de l'Empire, toute discussion lui était interdite, et les documents qui ont été conservés sur la réunion du sanhédrin montrent avec quel soin jaloux et inquiet on s'efforça de prévenir la moindre délibération; mais il n'est pas douteux que ses décisions étaient l'expression fidèle de ses opinions.

Ce que l'on demandait, tant à l'assemblée des notables qu'au grand-sanhédrin, se rapportait à l'état politique et civil des israélites en France, d'après leur loi religieuse. Regardaient-ils la France comme leur patrie et ses lois comme leurs lois? leur était-il licite d'épouser plusieurs femmes, de divorcer sans le concours des tribunaux et pour des causes non admises par le Code civil? les mariages mixtes étaient-ils interdits? l'usure leur était-elle défendue à l'égard de leurs frères? n'était-elle pas permise à l'égard des étrangers?

Les notables donnèrent les solutions qu'on devait attendre d'hommes éclairés et trop pénétrés des bienfaits de nos lois pour n'y pas être profondément attachés. Sur les questions relatives à leur nationalité, le procès-verbal de l'assemblée des notables constate que

« l'assemblée manifesta, par un mouvement unanime, combien elle était sensible aux doutes que ces questions nous semblaient supposer... que l'assemblée n'a pu surtout pas contenir le mouvement qu'avait excité en elle la sixième question, dans laquelle on demandait si les juifs nés en France et traités par la loi comme citoyens français regardaient la France comme leur patrie, et s'ils avaient l'obligation de la servir. L'assemblée s'écria de toutes parts : *Jusqu'à la mort.* »

Le grand-sanhédrin déclara d'abord, par le préambule de ses résolutions, « que la loi divine contenait des dispositions politiques et des dispositions religieuses ; que les dispositions religieuses étaient par leur nature absolues et indépendantes des circonstances et des temps ; qu'il n'en était pas de même des dispositions politiques, c'est-à-dire de celles qui constituaient le gouvernement et qui étaient destinées à régir le peuple d'Israël lorsqu'il avait ses rois, ses pontifes et ses magistrats. » Interprétant ensuite, conformément à cette distinction, la loi mosaïque, il statua que tout israélite né et élevé en France et traité par les lois comme citoyen est obligé religieusement de regarder la France comme sa patrie, de la servir, de la défendre, d'obéir aux lois et de se conformer dans toutes ses transactions aux dispositions du Code civil ; qu'il était défendu aux israélites de tous les États où la polygamie est prohibée par les lois civiles d'épouser une seconde femme du vivant de la première ; que la répudiation permise par la loi de Moïse n'était valable qu'autant qu'elle opérait la dissolution absolue de tous les liens entre les conjoints, même sous le rapport civil ; que les mariages

lites et chrétiens, contractés conformément
ı Code civil, étaient obligatoires et valables
, et que, bien qu'ils ne fussent pas susceptı-
revêtus de formes religieuses, ils n'entraıne-
ın anathème. Il déclara enfin que toute usure
tinctement défendue, non-seulement d'hé-
reu et d'hébreu à concitoyen d'une autre re-
is encore avec les étrangers de toutes les na-
gardant cette pratique comme une iniquité
ɜ aux yeux du Seigneur. » Dans les dévelop-
u'il donna à ces réponses, aussi bien que
ɜ qu'il fit à diverses questions accessoires, le
ıédrin, non moins que l'assemblée des nota-
ɜes délibérations, prouva que la religion is-
dmettait aucun principe qui fût contraire à
t qui justifiât les répulsions auxquelles elle
communément en butte.

ʏoir ainsi appelé les organes les plus accré-
ılte israélite, dans l'ordre civil et dans l'or-
ux, l'Empereur pensa que le moment était
ɔrganiser. Le 17 mars 1808 furent rendus
ts, le premier ordonnant l'exécution du ré-
élibéré par l'assemblée des notables, le se-
nant quelques articles organiques de ce ré-

ɜment a pour objet l'exercice et la police in-
ı culte israélite. La portée en est aussi poli-
religieuse. Entre autres attributions, les
ɜ sont chargés « d'encourager, par tous les
ssibles, les israélites de la circonscription à
les professions utiles, et de faire connaître à

« l'assemblée manifesta, par un mouvement unanime, combien elle était sensible aux doutes que ces questions semblaient supposer... que l'assemblée n'avait surtout pu contenir le mouvement qu'avait excité en elle la sixième question, dans laquelle on demandait si les juifs nés en France et traités par la loi comme citoyens français regardaient la France comme leur patrie, et s'ils avaient l'obligation de la servir. L'assemblée s'écria de toutes parts : *Jusqu'à la mort.* »

Le grand-sanhédrin déclara d'abord, par le préambule de ses résolutions, « que la loi divine contenait des dispositions politiques et des dispositions religieuses; que les dispositions religieuses étaient par leur nature absolues et indépendantes des circonstances et des temps; qu'il n'en était pas de même des dispositions politiques, c'est-à-dire de celles qui constituent le gouvernement et qui étaient destinées à régir le peuple d'Israël, lorsqu'il avait ses rois, ses pontifes et ses magistrats. » Interprétant ensuite, conformément à cette distinction, la loi mosaïque, il statua que tout israélite né et élevé en France et traité par les lois comme citoyen est obligé religieusement de regarder la France comme sa patrie, de la servir, de la défendre, d'obéir aux lois et de se conformer dans toutes ses transactions aux dispositions du Code civil; qu'il était défendu aux israélites de tous les Etats où la polygamie est prohibée par les lois civiles d'épouser une seconde femme du vivant de la première; que la répudiation permise par la loi de Moïse n'était valable qu'autant qu'elle opérait la dissolution absolue de tous les liens entre les conjoints, même sous le rapport civil; que les mariag

ntre israélites et chrétiens, contractés conformément ux lois du Code civil, étaient obligatoires et valables ivilement, et que, bien qu'ils ne fussent pas susceptiles d'être revêtus de formes religieuses, ils n'entraîneaient aucun anathème. Il déclara enfin que toute usure tait indistinctement défendue, non-seulement d'hébreu à hébreu et d'hébreu à concitoyen d'une autre religion, mais encore avec les étrangers de toutes les nations, « regardant cette pratique comme une iniquité bominable aux yeux du Seigneur. » Dans les développements qu'il donna à ces réponses, aussi bien que lans celles qu'il fit à diverses questions accessoires, le grand-sanhédrin, non moins que l'assemblée des notables dans ses délibérations, prouva que la religion israélite n'admettait aucun principe qui fût contraire à nos lois, et qui justifiât les répulsions auxquelles elle était trop communément en butte.

Après avoir ainsi appelé les organes les plus accrédités du culte israélite, dans l'ordre civil et dans l'ordre religieux, l'Empereur pensa que le moment était venu de l'organiser. Le 17 mars 1808 furent rendus deux décrets, le premier ordonnant l'exécution du réglement délibéré par l'assemblée des notables, le second contenant quelques articles organiques de ce réglement.

Le réglement a pour objet l'exercice et la police intérieure du culte israélite. La portée en est aussi politique que religieuse. Entre autres attributions, les consistoires sont chargés « d'encourager, par tous les moyens possibles, les israélites de la circonscription à l'exercice des professions utiles, et de faire connaître à

toires sont entièrement laïques, car les rabbins qui en font partie, bien que ministres du culte, ne sont que de simples docteurs de la loi, n'ayant à justifier, pour être élus, que de certificats d'aptitude et de diplômes qui attestent leur science et leur aptitude morale, et n'étant point revêtus du caractère sacerdotal proprement dit.

Un consistoire central siége à Paris; des consistoires départementaux, au nombre de huit, embrassent toute la République dans leurs circonscriptions.

Le consistoire central se compose d'un grand rabbin et de membres laïques en nombre égal à celui des consistoires départementaux; ces membres sont élus pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans par les notables des circonscriptions consistoriales. Ils sont choisis parmi les notables résidant à Paris. Ainsi le consistoire central est la représentation de toute la population israélite. Ses attributions sont très-étendues. Il est l'intermédiaire entre le gouvernement et les consistoires départementaux. La haute surveillance des intérêts du culte israélite lui est confiée; les réglements relatifs à l'exercice du culte dans les temples sont soumis à son approbation; aucun ouvrage d'instruction religieuse ne peut être employé dans les écoles israélites, s'il n'a été autorisé par lui, sur l'avis conforme de son grand rabbin; il a le droit de censure à l'égard des membres laïques des consistoires départementaux et de tous les ministres du culte; il peut provoquer la suspension ou la révocation des rabbins consistoriaux, et prononce celle des rabbins communaux et des chantres ou ministres officiants.

Des pouvoirs analogues sont accordés aux consistoi-

régime, sauf quelques dispositions qui avaient pour résultat de donner plus de latitude à l'élection des notables et des consistoires, de régulariser la perception et l'emploi de la contribution prélevée sur les israélites et d'en exiger des comptes officiels.

En faisant cesser cette contribution et en mettant à la charge du trésor public les traitements des ministres du culte israélite, la loi du 8 février 1831 l'assimila aux autres cultes reconnus par la loi. Ce changement considérable, ceux qui s'étaient accomplis et dans la constitution du pays et dans la condition même des israélites, firent sentir le besoin de reviser les réglements relatifs à leur culte, pour les coordonner, les compléter, les mettre en harmonie avec cette situation nouvelle et en rayer les dispositions qui portaient l'empreinte de préventions désormais effacées. Comme aucune loi n'était intervenue, comme les israélites eux-mêmes sollicitaient cette réforme, le gouvernement se crut autorisé à statuer sans recourir au pouvoir législatif. Il recueillit les observations du consistoire central et des consistoires départementaux sur un projet qu'il avait fait dresser par une commission composée des hommes les plus compétents, et, après une délibérations approfondie du Conseil d'Etat, il rendit l'ordonnance du 25 mai 1844, qui embrasse toute l'organisation du culte israélite, et dont il nous reste à faire connaître les dispositions principales.

Comme dans les cultes protestants, l'administration spirituelle et temporelle est, dans le culte israélite, confiée aux consistoires; mais l'élément laïque y est plus considérable, on peut même dire que les consis-

n'est pas moins en harmonie avec les principes du culte hébraïque qu'avec ceux des cultes protestants.

Pour la célébration du culte et l'interprétation de la loi, le culte israélite a des grands rabins, des rabbins consistoriaux, des rabbins communaux et des ministres officiants, entre lesquels est constituée une hiérarchie non moins suivie que celle des consistoires.

Le grand rabbin du consistoire central est élu à vie par ce consistoire, auquel sont adjoints pour cette élection deux délégués élus par chacune des circonscriptions départementales. Il est le premier des ministres du culte et le premier docteur de la loi, il a droit de surveillance et d'admonition à l'égard de tous les rabbins, et peut officier et prêcher dans toutes les synagogues de France; aucune délibération n'est prise par le consistoire central, concernant le culte ou les objets religieux, sans son approbation. Les grands rabbins des consistoires départementaux jouissent des mêmes droits dans les temples de leur circonscription : la surveillance des rabbins communaux et des ministres officiants leur appartient. Ils sont élus dans la même forme que les membres laïques des consistoires. Les rabbins communaux et les ministres officiants sont élus par une assemblée de notables que désigne le consistoire départemental. La nomination des rabbins de tous les degrés est soumise à l'approbation du gouvernement. Du reste, le culte israélite est assujetti à toutes les conditions et jouit de toutes les prérogatives communes aux divers cultes reconnus.

CHAPITRE VI.

DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

La législation des autres peuples en matière religieuse offre des sujets intéressants de comparaison avec la nôtre, mais pas de modèles à suivre.

Rome vit sous le régime de la théocratie. En Espagne, en Portugal, à Naples, à Florence, dans les républiques de l'Amérique du Sud, la religion catholique est dominante et exclusive. Cependant la tolérance y a fait des progrès; les droits de la conscience commencent à y être reconnus; le feu des passions religieuses est calmé, s'il n'est pas éteint. On peut prévoir que ces peuples mêmes posséderont à leur tour la liberté religieuse; mais leurs lois la repoussent, et il ne peut être question pour la France d'adopter ni la théocratie, ni une église dominante. La France n'a pas même consenti à une religion d'État, quand la charte de 1814 essaya de la lui imposer. Nos idées, notre civilisation, la marche incessante des esprits, résistent à tout régime de privilége et de suprématie, et ceux mêmes qui, au fond du cœur, en rêveraient l'établissement, se garderaient de l'avouer.

De grandes nations ont proclamé le principe de la liberté des cultes, mais elles lui font subir les plus vives atteintes.

La loi de la Russie la consacre, mais sa politique lui est contraire. Une foule de sectes sont admises; des religions aussi diverses que les populations de cet

immense empire y dressent leurs autels. Pourtant on a vu, il y a quelques années, cinq millions de Grecs unis, catholiques et romains, sous le rite oriental, obligés d'embrasser le symbole de l'église grecque. Ceux qui se séparent de cette église sont frappés dans leur personne et dans leurs biens. On se souvient des persécutions infligées en Pologne à de pauvres religieuses. En 1850, la condition des juifs a été améliorée par l'ukase qui les affranchit de l'obligation de porter un costume particulier; mais ils restent encore sous le poids de restrictions humiliantes. La liberté se concilie d'ailleurs difficilement avec une église nationale, dont le tzar est le chef, et que dirige, sous son autorité, un saint-synode dont il nomme tous les membres.

Bien que la Prusse soit la terre de la liberté des opinions philosophiques et religieuses, les cultes n'y échappent point à l'action du pouvoir politique. L'église évangélique a été fondée par un édit de Frédéric-Guillaume III. Malgré les lois qui reconnaissent l'incompétence du gouvernement à l'égard du dogme et de l'autorisent à veiller qu'au maintien « des sentiments de respect envers la Divinité, d'obéissance envers la loi, de fidélité à l'État, de bienveillance et de justice envers les citoyens, » le roi prend part à des discussions dogmatiques et prête ostensiblement son appui au culte qui sert le mieux sa croyance et ses doctrines politiques. L'état civil est encore entre les mains du clergé. Longtemps l'administration ecclésiastique est restée confondue avec celle des localités dans les mains des régences. Ce n'est que depuis 1845

qu'elle a été rendue aux consistoires, dont le gouvernement nomme tous les membres. L'Église catholique, dans les provinces où elle compte de nombreux adhérents, n'a pas été à l'abri de la persécution : à côté d'opinions qui se produisent sans entraves, malgré leur audace, le culte ne jouit que d'une liberté contestée; il y a peu d'années, les disciples de Hegel avaient un champ plus étendu que les dissidents catholiques ou protestants, et l'on pouvait dire qu'il était plus facile de nier Dieu que de le servir à son gré.

Jusqu'à ces derniers temps, l'Autriche a vécu sous l'autorité des lois promulguées par Joseph II, et qui soumettaient l'Église catholique à des conditions plus étroites que celles qui résultent en France du concordat de 1801. Tout récemment, le gouvernement a renoncé au droit d'intervenir dans la nomination des évêques. M. de Schwarzenberg, neveu de M. l'archevêque d'Olmütz, a autorisé la correspondance directe des évêques avec le Saint-Siége. Si l'on n'a point à regretter ces concessions, l'Église catholique pourra plus tard s'appuyer sur l'exemple de l'Autriche pour réclamer les mêmes immunités en France.

La liberté civile et religieuse est inscrite sur la bannière de l'Angleterre. Cependant elle ne règne pas sans partage dans les trois royaumes. A défaut de concert avec le Saint-Siége, des agitations profondes ont suivi dernièrement les actes par lesquels Rome a partagé l'Angleterre en circonscriptions religieuses; elles ont fait voir l'avantage que présentent des concordats qui règlent les droits respectifs de l'Église et de l'État. En Écosse, l'église presbytérienne souffrait des abus du patronage.

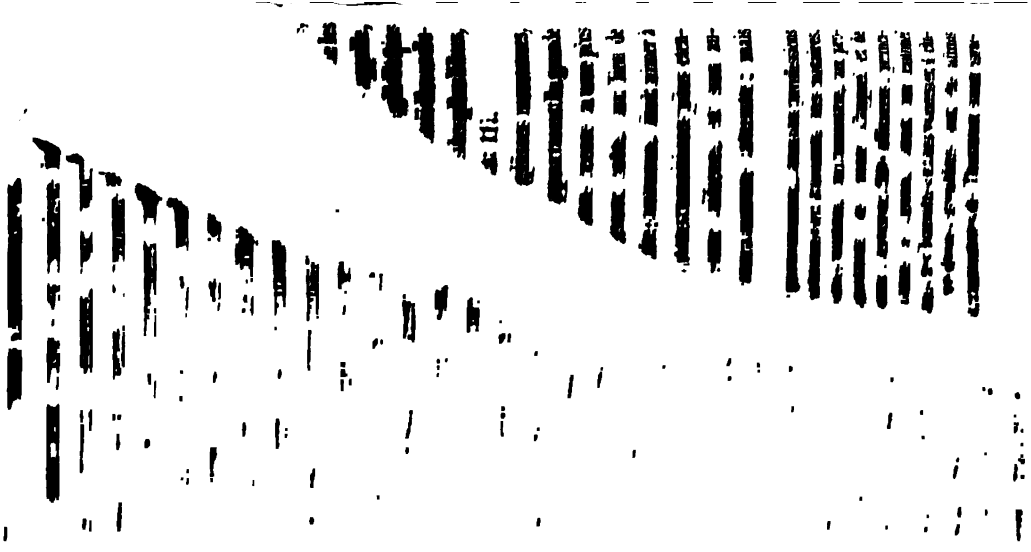
Un dissentiment grave s'est manifesté dans son sein, et les nouveaux dissidents, pour jouir d'une liberté absolue, se sont séparés, ont renoncé à leurs emplois et fondé une église entièrement indépendante en face de l'église officielle. L'église nouvelle a même fondé une université, des colléges et de nombreuses écoles. L'Irlande offre le spectacle affligeant d'un clergé dominant parmi des populations qui repoussent ses croyances, et de contributions prélevées sur tous pour salarier exclusivement les prêtres de la minorité.

Nous ne parlons pas de la Bavière, où naguère encore les protestants étaient contraints par ordonnance à s'agenouiller devant le saint-sacrement, ni de la Suisse, où la religion a allumé les feux de la guerre civile, ni des nombreux Etats où les juifs, affranchis désormais de persécutions que condamnait la raison publique, ne jouissent pas encore de l'égalité des droits civils et politiques; mais, à nos portes, deux États secondaires appellent l'attention par leur législation sur les cultes : nous voulons parler de la Hollande et de la Belgique. La Hollande a consacré la liberté religieuse; les diverses communions y jouissent de la protection du gouvernement, et en obtiennent un salaire pour leurs ministres. Cependant il y a vingt-cinq ans à peine, un schisme s'étant déclaré au sein de l'église officielle plus particulièrement reconnue par l'État, le bras séculier fut employé pour l'étouffer. Les *séparatistes*, qui se proclamaient les véritables dépositaires de la foi, telle que le synode de Dordrecht l'avait établie au commencement du XVIIe siècle, se virent traduits en police correctionnelle et frappés de

condamnations, en vertu de l'art. 291 de notre Code pénal ; mais ces poursuites ont cessé depuis longtemps, et les séparatistes, aussi bien que les autres sectes dissidentes, jouissent aujourd'hui d'une entière liberté. En Belgique, une révolution faite avec le concours du clergé a eu pour résultat de consacrer la liberté dans les termes les plus larges. Toutefois la Belgique a renoncé par sa constitution aux garanties que nous donnent nos lois, et son histoire, depuis vingt ans, n'offre que la lutte de l'influence cléricale contre l'esprit nouveau. La prudence d'un prince habile et éclairé, la réaction de l'opinion, le gouvernement confié dans ces dernières années à des hommes aussi fermes que circonspects, ont réduit des prétentions excessives, quoique de récents exemples démontrent que ces prétentions n'ont rien perdu de leur vivacité.

La législation de la France a soulevé des plaintes, il est vrai; mais quel régime, surtout en pareille matière, n'en suscite aucune? Le Saint-Siége se loue de ses rapports avec le gouvernement français, et ne s'associe point à des réclamations pleines de périls pour le catholicisme lui-même. Ceux des catholiques les plus imbus des doctrines ultramontaines, qui, à d'autres époques, avaient réclamé la séparation de l'Église et de l'État, ont cessé de défendre une opinion dont le triomphe aurait pu entraîner les plus funestes conséquences (1). Dans les communions protestantes, l'immense majorité adopte sans arrière-pensée un régime sous lequel

(1) Voyez Lamennais, t. x, édition Pagnerre, p. 54. — Préface écrite en 1835.



de la
ıtérêts
ıncipa-
uvre du
préjugés.
ıe l'Église

ɔn le divorce,
État, pour que
le domaine qui
d'éviter de les
tion de ceux qui
droits de la reli-
e, s'ils veulent ex-
igion, ils s'attachent
intervenir la religion
ppellent ses ministres
dans les affaires publi-
re les croyances dans la
ıique : alliance périlleuse,
ı'on livre aux passions po-
la mêlée de nos tristes dis-

et égard des exemples qui doi-
ıseignement pour l'avenir. Dans
e catholique a payé d'odieuses et
s son long règne politique. Après
gée, suivant l'expression de M. de
son alliance avec le pouvoir. » Les
ıs elle fut en butte eurent le carac-
les. « Ainsi le palais archiépiscopal

de Paris fut saccagé, parce qu'on avait cru voir dans un des derniers mandements de l'archevêque des allusions aux coups d'État. Ainsi l'église de Saint-Germain-l'Auxerrois fut dévastée, parce qu'après un service pour l'âme du duc de Berry, un jeune homme imprudent suspendit au catafalque l'image du duc de Bordeaux. Ainsi les croix de missions plantées dans les derniers temps furent abattues, parce qu'elles portaient aux extrémités des fleurs de lis, et que les missionnaires avaient mêlé souvent à leurs prédications des objets de pure politique; tandis que la croix ancienne, la croix sans emblèmes étrangers, ne fut l'objet d'aucune insulte. Partout où l'on ne trouva que la religion, la religion fut respectée (1). » Ce qui s'est passé après la révolution de février achève de démontrer combien la religion gagne à demeurer étrangère à la politique. Pendant le règne qui venait de s'accomplir, tout en obtenant les respects, les égards, les faveurs qui lui sont dus, elle n'était point sortie du sanctuaire. Non-seulement elle ne fut en butte à aucun outrage, mais ses ministres recueillirent des hommages populaires. Puissent ces souvenirs ne point s'effacer, ni ces avertissements se perdre !

(1) Lamennais, t. VIII, p. 52.

TITRE QUATRIÈME.

LES THÉATRES.

Parmi les objets sur lesquels l'administration est appelée à étendre sa surveillance, et, en certains cas, son autorité, il en est peu qui soient aussi dignes d'attention que les théâtres; ils enseignent comme l'école et parlent comme la tribune; ils s'adressent à la fois à l'intelligence, à l'âme et aux sens; ils réunissent une foule nombreuse qu'ils enivrent par les plaisirs de l'esprit, la magie de la musique et les illusions de la peinture; ils intéressent l'art littéraire par les productions qu'ils inspirent et vivifient, l'industrie par les entreprises qu'ils alimentent, la politique par les sentiments qu'ils font naître ou qu'ils développent. Tandis que la foule court y chercher la dissipation, ils offrent un sujet de graves méditations au législateur, à l'administrateur et à l'homme d'État.

Les théâtres relèvent de la police, mais les confondre avec les nombreux objets qui sont du domaine de la police, c'eût été méconnaître leur caractère spécial et leur importance; nous avons cru devoir leur donner une place distincte, même à la suite des cultes, malgré le contraste, à raison de l'influence que, sous une administration éclairée, il leur appartient aussi,

défendeurs n'ont pas de licence. » Ils prétendaient obéir, en procédant ainsi, au sens et à la lettre des statuts, la loi, suivant eux, n'admettant jamais que des accusés fussent tenus de prouver contre eux-mêmes.

Mille ruses qu'autorisait l'esprit formaliste de la justice anglaise étaient employées pour éluder la loi. On raconte qu'à Wolverhampton, où les quatre Kemble donnaient des représentations non autorisées, on avait imaginé d'envoyer des invitations gratuites. Par ce moyen, la prohibition qui n'atteignait que les théâtres où l'on était admis en payant, ne se trouvait plus applicable; seulement, les annonces se terminaient par cet avis : *Nota bene.* — Le billet est gratis, mais M. T*** (le régisseur) possède une excellente poudre dentifrice à 2 sh. 1 d. la boîte (*box*, qui signifie à la fois loge et boîte). Entrez et achetez. » Aucune poursuite ne fut exercée.

Ainsi, sous une loi impuissante, plus de douze théâtres étaient exploités à Londres sans autorisation. On signalait de semblables désordres dans les provinces. Frappée de ces abus, la commission d'enquête proposa les mesures qui lui paraissaient propres à y mettre un terme. Onze ans seulement plus tard, et après plusieurs propositions demeurées sans résultat, un bill du 12 août 1843, adoptant en partie seulement les conclusions de la commission, admit un système plus simple que le sien. Aucun théâtre ne peut s'ouvrir, dans toute l'étendue de la Grande-Bretagne, sans lettres patentes de la reine ou sans une licence délivrée, selon les lieux, par le lord-chambellan ou par les juges de paix réunis en session spéciale, au nombre de quatre au moins; en

as de contravention, l'amende encourue peut s'élever usqu'à 20 livres sterl. pour chaque représentation non autorisée. L'autorisation se paie comme toute chose en Angleterre, où, en général, le public qui s'adresse à un employé de l'Etat est tenu de le rétribuer. Un tarif est établi à cet effet : le maximum de la rétribution s'élève, pour le chambellan, à 10 shellings, et pour les juges de paix à 5 shellings, pour chaque mois d'ouverture du théâtre. L'autorisation est accordée à un directeur responsable ; son nom doit être imprimé sur toutes les affiches ; il fournit un cautionnement de 500 livres sterl. au plus, et présente à l'agrément de l'autorité deux répondants, chacun pour une autre somme de 100 liv. sterl. au maximum. Ces sommes sont destinées à garantir l'observation des règles imposées à l'entreprise et le paiement des amendes qu'elle pourrait encourir. Le chambellan a le droit d'ordonner la clôture, tant qu'il le croit convenable, de tout théâtre où éclate quelque désordre ou sédition ; il peut aussi interdire les représentations à certains jours marqués. Les juges de paix, pendant leurs sessions, déterminent les réglements à suivre pour assurer l'ordre et la décence dans les théâtres de leur juridiction, et pour fixer les époques où ils doivent s'ouvrir ou se fermer. Ces réglements sont annexés aux autorisations, et toute infraction constatée par une déclaration sous serment, peut entraîner la clôture à temps. Dans la circonscription des Universités d'Oxford et de Cambridge, et à la distance de quatorze milles, les théâtres doivent, en outre, être autorisés par le chancelier ou le vice-chancelier de l'université, lequel peut aussi, en cas de désor-

immense empire y dressent leurs autels. Pourtant on a vu, il y a quelques années, cinq millions de Grecs unis, catholiques et romains, sous le rite oriental, obligés d'embrasser le symbole de l'église grecque. Ceux qui se séparent de cette église sont frappés dans leur personne et dans leurs biens. On se souvient des persécutions infligées en Pologne à de pauvres religieuses. En 1850, la condition des juifs a été améliorée par l'ukase qui les affranchit de l'obligation de porter un costume particulier; mais ils restent encore sous le poids de restrictions humiliantes. La liberté se concilie d'ailleurs difficilement avec une église nationale, dont le tzar est le chef, et que dirige, sous son autorité, un saint-synode dont il nomme tous les membres.

Bien que la Prusse soit la terre de la liberté des opinions philosophiques et religieuses, les cultes n'y échappent point à l'action du pouvoir politique. L'église évangélique a été fondée par un édit de Frédéric-Guillaume III. Malgré les lois qui reconnaissent l'incompétence du gouvernement à l'égard du dogme et ne l'autorisent à veiller qu'au maintien « des sentiments de respect envers la Divinité, d'obéissance envers la loi, de fidélité à l'État, de bienveillance et de justice envers les citoyens, » le roi prend part à des discussions dogmatiques et prête ostensiblement son appui au culte qui sert le mieux sa croyance et ses doctrines politiques. L'état civil est encore entre les mains du clergé. Longtemps l'administration ecclésiastique est restée confondue avec celle des localités dans les mains des régences. Ce n'est que depuis 1845

obtenir des définitions exactes, et ne recueillit que des explications vagues et contradictoires. La confusion des genres était augmentée par les habitudes du public anglais. Les premiers théâtres jouent toujours, après la tragédie ou la comédie, des pantomimes ou des farces qui tranchent grossièrement avec les grands ouvrages de leur répertoire, et cependant l'abus des mots a été porté au point de qualifier les pièces de ce genre, représentées sur les grands théâtres, du nom de *farces légitimes*. Le nouveau bill ne contient aucune disposition relative à la désignation des genres, mais il confère au lord-chambellan des pouvoirs si étendus, que les nouvelles autorisations peuvent encore établir des prescriptions spéciales sur ce point.

Les représentations ne sont pas soumises à un régime moins restrictif que l'industrie dramatique elle-même : bien que la liberté de la presse soit reconnue et consacrée comme un des premiers droits du peuple, toutes les pièces de théâtre sont soumises à la censure. La censure, condamnée seulement par quelques esprits absolus, n'a soulevé aucune réclamation puissante dans l'enquête de 1832. De graves témoins en ont reconnu la nécessité. « Les allusions politiques, dit l'un d'eux, M. Thomas Morton, dont les ouvrages ont eu l'heureux privilége d'attirer la foule, sont avidement saisies par les spectateurs. La scène devient un foyer de provocation; les applaudissements y enflamment les esprits, les mécontentements publics peuvent s'y traduire en révoltes. Rien de plus terrible qu'une assemblée furieuse (*enraged*). Je tiens, dit-il encore, du célèbre Talma, que la Révolution française ne fit

que des progrès insignifiants tant que les théâtres ne servirent point d'arène aux passions populaires ; mais aussitôt que la scène devint une tribune, le mouvement fut irrésistible. »

La censure paraît avoir été conciliante et facile ; elle a provoqué peu de plaintes. Quelques-uns l'accusent de caprice ou de partialité ; la plupart rendent hommage à son bon esprit. L'examinateur lit les pièces, efface les passages ou les mots qui lui paraissent répréhensibles, et, si l'ensemble attire son blâme, prononce une interdiction complète. Il s'attache à supprimer tout ce qui est indécent, profane ou irréligieux, tout ce qui justifie ou encourage le vice ou le crime, tout ce qui fait allusion aux événements publics contemporains, et surtout les mots qui peuvent exciter du trouble. Une tragédie de *Charles Ier* fut refusée, parce qu'il ne manquait à la peinture du régicide que de voir tomber sur le théâtre la tête du monarque infortuné. Dans une autre pièce, on faisait dire à un personnage, en parlant du roi Guillaume : « Il joue du violon comme un ange. » Cette phrase fut supprimée. La censure retranche sévèrement toutes les expressions grossières ou impies. Ainsi, elle ne souffre pas ces mots : *Sur mon sang et mon âme ;* elle repousse tout emploi inutile du nom du Créateur, tout passage contraire aux opinions religieuses, tout jurement : *Dieu me damne*, etc. Dans l'opinion des censeurs, la tragédie peut comporter l'emploi du nom de l'Être suprême, jamais la comédie. Parfois, au dire de Charles Kemble, la censure fait des suppressions quelque peu frivoles, et qui décèlent plus de pruderie et de bigotisme que de lumières et d'élévation

d'esprit. L'un des censeurs entendus consent bien à ce qu'un amant dise à sa maîtresse : *Mon ange;* mais un autre, George Colman, s'y oppose absolument, comme à un empiétement sur le domaine sacré; il proscrit le mot *cuisse* comme indécent, et celui de *lutin damné* comme blasphématoire. Le témoin qui a signalé ces rigueurs est le fécond Moncriff, auteur de deux cents pièces de théâtre, qui toutes ont été censurées. Or, ce même George Colman, qu'effarouche l'innocente expression d'*ange*, a lui-même écrit pour le théâtre et ne s'est pas toujours montré si chatouilleux. Le président de l'enquête se donne le malin plaisir de le lui rappeler, et lui fait, sous air d'information, subir perfidement une petite torture dans le dialogue suivant : « Le comité a appris que vous aviez retranché d'une pièce l'épithète d'*ange* appliquée à une femme. — Oui, en effet, parce qu'un ange est une femme, si vous voulez, mais une femme céleste. C'est une allusion aux anges de l'Ecriture, qui sont des corps célestes. Toutes les personnes qui ont lu la Bible le savent, et, si elles l'ignorent, je les renvoie à Milton. — Comment conciliez-vous vos opinions d'aujourd'hui avec l'emploi que vous-même avez fait, dans quelques-unes de vos compositions les plus applaudies, de mots que vous trouvez impies et de jurements qui vous blessent? — Si j'en avais été l'examinateur, je les aurais raturés, et je le ferais maintenant. Alors ma position était autre. J'étais un auteur graveleux et leste; aujourd'hui je suis le censeur dramatique. Alors je faisais mon métier d'auteur; en ce moment, je fais celui de censeur. — Ces pièces qui ont eu tant de succès et que vous ne pouvez

plus corriger aujourd'hui, croyez-vous qu'elles aient corrompu les mœurs ? — Elles ne les ont certainement point purifiées, et je regrette d'y avoir introduit ces profanations. En qualité d'être moral, on devient plus sage avec les années, et je serais très-heureux d'alléger mon esprit de ce souvenir. — Est-ce à dire que vous regrettez d'être l'auteur de *John Bull ?* — Non, sans doute ; c'est autre chose. Je puis ne pas me repentir d'avoir fait un bon pudding ; mais, s'il contient quelques raisins gâtés, je serais charmé de les en extraire. »

La commission d'enquête ne fit aucune proposition relativement à la censure ; elle se borna à critiquer le mode de perception des taxes prélevées par les officiers du lord-chambellan. Le bill de 1843 a sanctionné et régularisé le régime observé jusqu'alors. D'après les dispositions de ce bill, une copie de tout ouvrage dramatique nouveau ou de tout acte, scène ou fragment quelconque ajouté à un ouvrage ancien, doit être adressée au lord-chambellan sept jours au moins avant la première représentation, avec l'indication du théâtre et du jour où l'on se propose de le jouer, et la représentation peut toujours, avant ou après cette période de sept jours, en être défendue. Un droit est dû pour l'examen ; il ne peut excéder 2 guinées et doit s'acquitter au moment même de l'envoi de la copie. L'interdiction peut être prononcée toutes les fois que le chambellan croit qu'elle est commandée par l'intérêt des bonnes mœurs, du *decorum*, ou de la paix publique (*for the preservation of good manners, decorum or of the public peace*) ; elle est absolue ou temporaire, et

comprend tous les théâtres de la Grande-Bretagne ou quelques-uns seulement. Quiconque représente un ouvrage interdit, ou même non autorisé par le lord-chamberlan, est soumis à une amende qui peut s'élever à 50 livres sterling, et l'autorisation est retirée au théâtre.

On ne saurait étudier les intérêts du théâtre sans se préoccuper de ceux des auteurs dramatiques. La législation anglaise jusqu'en 1833 avait témoigné pour les droits de la propriété littéraire le plus étrange dédain. Il n'était pas nécessaire d'obtenir la permission de l'auteur avant de jouer sa pièce, ni de lui payer un droit quelconque, comme en France, pour chaque représentation. L'auteur n'obtenait une rétribution que du théâtre même auquel il livrait le manuscrit et avec lequel il traitait. Les théâtres de province se croyaient libres, et l'étaient par le fait, de jouer toute pièce déjà représentée à Londres, et ceux de Londres toute pièce déjà publiée, parce qu'elle était alors considérée comme appartenant au domaine public. Afin de retarder l'exercice de ce droit, si l'on peut donner ce nom à un véritable vol, le théâtre, en traitant avec l'auteur, convenait qu'il ne publierait sa pièce qu'après un délai de trois mois; mais des juges avaient décidé, contre O'Keefe, que la représentation constituait une publication. Des sténographes venaient donc s'emparer de la pièce, au théâtre, pendant la représentation; un bureau central la vendait, et elle se jouait partout sans entrave : c'était alors à qui des directeurs ne traiterait pas avec l'auteur. Les copies se vendaient 2 ou 3 liv., et cette industrie de forban enrichissait le sténographe et les autres théâtres en ruinant

le malheureux auteur. Aussi, les écrivains dramatiques firent entendre les plaintes les plus vives et demandèrent d'une voix unanime que la loi française fût adoptée. Les faits les plus criants étaient signalés.

Ces faits frappèrent vivement la commission d'enquête; elle déclara que les auteurs subissaient une oppression inique et intolérable, et démontra que ce régime de spoliation portait un grave dommage à la littérature dramatique. A ses yeux, la seule comparaison des procédés infligés aux auteurs dramatiques avec la protection dont jouissaient les autres écrivains devait détourner tout auteur éminent et populaire de la carrière du théâtre. On voulut immédiatement porter remède à des désordres sans excuse, et, dès la session suivante, un bill, proposé par M. L. Bulwer et définitivement adopté le 10 juin 1833, établit que, comme les autres, les écrivains dramatiques jouiraient seuls pendant leur vie et au moins pendant vingt-huit ans, à partir de la première représentation, du droit de représenter ou de faire représenter sur les théâtres de la Grande-Bretagne et de ses dépendances les ouvrages de leur composition. Les contrevenants furent déclarés passibles d'une indemnité proportionnée au dommage éprouvé par l'auteur, indemnité qui en aucun cas ne pourrait être inférieure à 40 sh. Ce bill ne fournissait aucun moyen d'assurer le recouvrement des rétributions qu'il autorisait à établir. Pour y parvenir, la plupart des auteurs dramatiques se sont réunis en société et ont nommé des agents dans toutes les villes du royaume. Cette association autorise les entrepreneurs de théâtres à jouer les ouvrages de ses membres, moyen-

nant un tarif dont le minimum est de 7 schellings.

L'enquête de 1832 a encore fourni des renseignements curieux sur les comédiens. L'Anglerre ne possède aucune école dramatique, aucun établissement analogue à notre Conservatoire et à ses classes de musique et de déclamation. Aussi ne s'y forme-t-il point de sujets pour représenter le répertoire classique Shakspeare, Otway, etc. Ce sont les théâtres de province qui servent de pépinière à ceux de la métropole York, Bath, Dublin et Liverpool passent pour forme les meilleurs acteurs. Kean s'est élevé sur les théâtres de province.

La condition des acteurs est généralement précaire, difficile, et peu digne d'envie; loin de s'améliorer, elle est devenue plus critique, sous l'influence de certains préjugés qui s'enracinent chaque jour davantage. Le découragement perce dans leurs dépositions. « Quiconque peut faire autrement, dit Macready, ne se jette point dans la carrière ingrate du théâtre. » Tandis que les grands acteurs font la loi, les médiocres la subissent. On se dispute les premiers, et les seconds se donnent au rabais, double effet d'une concurrence excessive. « Les théâtres qui s'ouvrent sur tous les points, au dire d'un comédien dans l'enquête, dégradent la profession; ils se procurent un acteur d'élite qu'ils appellent leur *étoile* (*star*), et le reste de la troupe est misérable. »

Sous le régime que nous venons de retracer, les théâtres souffrent et font de vains efforts pour échapper à la ruine. Ceux de Londres sont dans l'état le plus déplorable. Par une singularité remarquable, la foule

se porte surtout à l'opéra italien et au théâtre français, et, sur les scènes secondaires, la plupart des pièces sont traduites du français. Des deux théâtres nationaux, l'un a été fermé à plusieurs reprises : c'est Covent-Garden. L'autre, celui de Drury-Lane, n'a point prospéré, même sous la direction de Macready.

Le besoin d'obtenir de grosses recettes condamne les grands théâtres à recourir à tous les expédients propres à piquer la curiosité publique. Ils ne pourraient se soutenir, s'ils se bornaient à la tragédie et à la comédie; ils donnent des pantomimes, des ballets, des pièces à spectacle, des farces; les pantomimes ont principalement le privilége d'attirer la foule, surtout pendant les fêtes de Noël. On a converti les théâtres en ménageries; au grand scandale des amis du théâtre national, des tigres et des lions ont été introduits à Drury-Lane et à Covent-Garden, et y ont obtenu un ignoble succès. Après les farces, les ouvrages les plus populaires sont ceux où le crime est représenté dans toute sa nudité. Les scènes de meurtre attirent et captivent le peuple; le parterre, ordinairement bruyant, devient silencieux et recueilli dès que la lame d'un poignard brille à ses regards. Il paraîtrait que tandis que les grands théâtres prostituaient leur scène pour rétablir leurs affaires, les représentations des entreprises secondaires prenaient un caractère plus élevé. Il y a trente ou quarante ans, on y donnait des pièces à peine supportables sur les tréteaux de la foire. Depuis, les auteurs se sont montrés plus scrupuleux, les directeurs plus sévères, et certains ouvrages ont obtenu assez de succès pour exciter l'envie des grands théâ-

tres, qui s'en sont emparés et les ont joués concurremment.

Malgré tous les efforts, le public semble s'éloigner des théâtres. Autrefois le roi et sa famille leur accordaient une protection déclarée ; ils assistaient au moins à une représentation par semaine; la cour les imitait. Cet usage n'existe plus. Le changement des heures du dîner retient dans leurs hôtels l'aristocratie et les classes riches. La mode, dans la société distinguée, est de ne plus aller au théâtre. On assiste aux concerts du matin, on lit chez soi les pièces en vogue; on ne désire point les voir jouer. La curiosité publique en général s'est, dit-on, refroidie. L'esprit de secte et de rigorisme crée d'autres entraves; les théâtres sont souvent fermés par des motifs de religion. A Cambridge, pendant longues années, aucun théâtre ne put obtenir la permission de s'ouvrir, même pendant les vacances de l'Université et pour l'amusement exclusif des habitants de la ville. Le goût public a sa part dans le déclin du théâtre. Au dire de Kean, les Anglais ne sont point une nation dramatique, et l'art est plus que jamais en décadence. Les auteurs abandonnent les sujets nobles ou élevés pour embrasser les genres secondaires, ou renoncent au théâtre pour les recueils périodiques et les romans.

Tel est, dans son ensemble, l'état du théâtre en Angleterre; nulle scène ouverte au public si elle n'est autorisée, nulle représentation si l'ouvrage n'a été censuré ; les auteurs, longtemps livrés aux plus criantes exactions, défendus enfin par une loi protectrice; les comédiens, abandonnés à eux-mêmes, et pour la plupart pauvres et malheureux. Sous ce régime les entre-

prises dramatiques souffrent, l'art n'est point encouragé, le public s'éloigne.

L'organisation française offre des analogies nombreuses et des dissemblances frappantes. La plus considérable tient à la différence générale du système d'administration adopté dans les deux pays. On jugera du contraste par le tableau que nous allons présenter.

CHAPITRE II.

LÉGISLATION FRANÇAISE.

§ Ier *L'industrie dramatique.*

En France, comme en Angleterre, aucun théâtre ne peut s'ouvrir sans une autorisation spéciale dont le gouvernement dicte les clauses en vue de l'utilité publique. Sous l'ancienne monarchie, c'était assez d'un acte de la volonté personnelle du souverain, pour ouvrir ou fermer les théâtres. Louis XIV, qui, dans son estime, les plaçait à côté des sciences « parmi les ornements les plus considérables de ses Etats (1), » n'en toléra qu'un petit nombre pendant la longue durée de son règne. En 1680, cinq théâtres étaient ouverts à Paris : un ordre royal les réduisit à trois. Ce régime subsista, sans interruption, jusqu'en 1789; aucun théâtre ne put être ouvert, tant en province qu'à Paris, sans un privilége du roi, conféré par arrêt du conseil.

Les principes de liberté proclamés par l'Assemblée

(1) Privilége pour l'établissement de l'Académie royale de musique, mars 1672.

Constituante commencèrent pour le théâtre une ère nouvelle. La loi du 19 janvier 1791 déclara que « tout citoyen pourrait élever un théâtre public et y faire représenter des pièces de tous les genres, » sur une simple déclaration faite à la municipalité du lieu. Ainsi la liberté était proclamée, mais aucune condition n'y était attachée. « Chacun savait alors, suivant l'expression de Mirabeau (1), ce qu'il fallait renverser, nul ne savait ce qu'il fallait établir. » Les inconvénients de ce nouveau régime se manifestèrent promptement. Les entreprises théâtrales se multiplièrent ; à Paris seulement, on n'en comptait pas moins de quarante pendant les années les plus terribles de la Révolution. La concurrence entre les spéculateurs ouvrit des abîmes où beaucoup de fortunes s'engloutirent. Le mal parut plus grand encore, au point de vue de la police et de la morale publique. « On voit, disait le ministre de l'intérieur dans un rapport du 5 mars 1806, on voit chaque jour une foule de petits théâtres se disputer dans la capitale une faible recette et le triste succès d'attirer la dernière classe du peuple par des spectacles grossiers ou de pervertir l'enfance par de prétendues écoles qui enlèvent des sujets utiles à la société, sans jamais former des élèves utiles à l'art. On voit des hommes inconnus ouvrir des théâtres dans les départements, recevoir des abonnements, faire des emprunts, fermer bientôt après par une faillite qui reste impunie, et s'enrichir aux dépens du pu-

(1) Note à la cour du 7 septembre 1790.— Correspondance avec le comte de Lamarck, t. II, p. 163.

blic et des prêteurs. » Cet essor exagéré de l'industrie dramatique s'explique aisément. Les libertés qui n'ont pas encore été livrées à leurs propres forces, dont les citoyens ont été longtemps privés, et dont les gouvernements n'ont pas eu l'occasion d'étudier l'allure, surprennent l'inexpérience des uns et des autres et tombent presque toujours à leur début dans ces écarts. Un gouvernement libéral et modéré ne doit pas en prendre ombrage. Avec le temps, les citoyens deviennent plus réservés, l'administration plus avisée, la législation s'accommode aux nécessités qui se révèlent et l'ordre se rétablit; mais cette sage patience n'était pas dans le caractère du gouvernement impérial.

Frappé de ces désordres, l'Empereur voulut y mettre un terme. Il ne se proposa rien moins que de supprimer des entreprises formées en vertu de la loi et sous sa protection. On chercha d'abord à régulariser le chaos sans secousse ni violence. Le décret du 8 juin 1806 posa deux principes : la nécessité de l'autorisation du chef de l'État pour l'établissement d'un théâtre à Paris; le droit pour le gouvernement de déterminer le genre de spectacle de chaque entreprise. Ce même décret prescrivit de réduire le nombre des théâtres exploités dans les départements, et plaça sous la surveillance du ministre de l'intérieur ceux qui devaient être conservés. Ce petit coup d'État ayant produit de bons effets, on eut hâte de restreindre, à Paris même, une concurrence excessive. Une résolution violente coûtait peu à l'Empereur, quand il la croyait nécessaire; il ne s'arrêtait pas même devant les droits de la propriété, et le pouvoir de l'État, si comprimé par l'Assemblée

Constituante, il l'étendait sans mesure. Le 29 juillet 1807, il décréta la réduction du nombre des théâtres à huit, savoir : quatre grands théâtres et quatre théâtres secondaires. Les autres devaient être fermés avant le 15 août. Peu après, deux des entreprises supprimées furent rétablies, et ainsi Paris ne posséda plus que dix théâtres.

L'autorisation préalable du gouvernement, le partage des genres, la limitation du nombre des entreprises, telles sont les trois règles qui ressortent des décrets impériaux. L'Empereur voulut plus encore. Il considérait l'Opéra et le Théâtre-Français comme des institutions nationales, dont la splendeur dispendieuse devait être entretenue même aux dépens de la spéculation privée. Il se crut en conséquence autorisé à assujettir toutes les scènes secondaires à une redevance envers l'Opéra, et, s'il n'étendit pas le bénéfice de cette mesure jusqu'à la Comédie-Française, c'est sans doute parce qu'elle était alors dans une veine remarquable de prospérité. Il attribua du moins au Théâtre-Français, ainsi qu'à l'Opéra-Comique, la propriété des pièces de leur répertoire, tombées dans le domaine public, et voulut qu'aucun autre théâtre ne pût emprunter des pièces à ces répertoires, « sans l'autorisation des propriétaires et sans leur payer une rétribution qui serait réglée de gré à gré. » A Paris, le droit de donner des bals masqués fut conféré à l'Opéra seul, et, dans les départements, aux théâtres approuvés. Plus tard, la Comédie-Française fut autorisée à appeler dans ses rangs tout acteur qui recevrait du gouvernement un ordre de début.

Dans cette organisation, tout se combine et s'enchaîne. L'Opéra, entretenu par l'État, subventionné par les théâtres secondaires, est à la tête des théâtres lyriques; au-dessous de lui, l'Opéra-Comique, enrichi par son répertoire spécial, et l'Opéra-Buffa, son annexe. La tragédie et la haute comédie, en grande faveur alors, sont comme le patrimoine du Théâtre-Français, dont l'Odéon est une annexe pour la comédie seulement. Un répertoire composé de tous les chefs-d'œuvre de notre littérature, et le droit d'absorption consacré par les ordres de début, assurent la suprématie de la première scène française. A un degré inférieur s'ouvrent, pour les esprits moins cultivés, la Gaîté, l'Ambigu-Comique, affectés au mélodrame, les Variétés et le Vaudeville, consacrés au genre qui a donné son nom à ce dernier théâtre; plus tard, on tolère la Porte-Saint-Martin pour le drame et le ballet villageois, et le Cirque-Olympique pour les exercices d'équitation et les pantomimes équestres. Les théâtres secondaires sont abandonnés à eux-mêmes; l'industrie privée, qui les soutient à ses risques et périls, est rendue tributaire de l'Opéra, à qui elle paie le vingtième de ses recettes. Seuls, les grands théâtres sont jugés dignes d'une protection spéciale, et placés sous la tutelle d'un surintendant des spectacles chargé de veiller à la prospérité de l'art dramatique comme au bien-être de ceux qui contribuent aux plaisirs du public.

Cette organisation dont on ne saurait contester la puissance, portait une trop profonde atteinte aux droits privés et à la liberté industrielle, pour survivre au pouvoir absolu qui l'avait fondée. Après l'établissement

du gouvernement constitutionnel, toutes les bases sur lesquelles elle reposait furent successivement ébranlées ou détruites. Le régime des autorisations préalables subsista, mais l'administration cessa de s'attacher à établir l'équilibre entre les besoins de la population et le nombre des théâtres; ce nombre, tantôt réduit par des faillites, tantôt augmenté par la concession de nouveaux priviléges, n'eut plus de fixité. Les petits théâtres obtinrent des tribunaux l'affranchissement de cette sorte de redevance féodale qui en faisait des vassaux de l'Opéra. Les ordres de débuts qui devaient recruter le Théâtre-Français furent reconnus contraires au principe de la liberté individuelle. Le partage des genres lui-même, bien que conservé par les réglements, ne put régir les compositions modernes où les genres, par une alliance souvent heureuse et quelquefois choquante, se trouvaient mêlés et confondus. Aujourd'hui, de la législation impériale, il ne reste plus que l'appui donné aux grands théâtres, à l'aide de subventions publiques et de la propriété d'un riche répertoire, et l'obligation pour tous les théâtres d'une autorisation préalable du gouvernement.

Dans les départements, le régime établi par l'Empire est encore en vigueur, sauf quelques modifications que le temps devait y apporter et que les réglements administratifs ont adoptées. Quarante-cinq troupes sédentaires exploitent à demeure fixe les principales villes de la République; dix-huit troupes d'arrondissement desservent les villes les plus importantes d'un nombre égal de circonscriptions tracées à cet effet; dix-neuf troupes ambulantes, réparties dans ces mêmes arron-

Dans cette organisation, tout se combine et s'enchaîne. L'Opéra, entretenu par l'État, subventionné par les théâtres secondaires, est à la tête des théâtres lyriques; au-dessous de lui, l'Opéra-Comique, enrichi par son répertoire spécial, et l'Opéra-Buffa, son annexe. La tragédie et la haute comédie, en grande faveur alors, sont comme le patrimoine du Théâtre-Français, dont l'Odéon est une annexe pour la comédie seulement. Un répertoire composé de tous les chefs-d'œuvre de notre littérature, et le droit d'absorption consacré par les ordres de début, assurent la suprématie de la première scène française. A un degré inférieur s'ouvrent, pour les esprits moins cultivés, la Gaîté, l'Ambigu-Comique, affectés au mélodrame, les Variétés et le Vaudeville, consacrés au genre qui a donné son nom à ce dernier théâtre; plus tard, on tolère la Porte-Saint-Martin pour le drame et le ballet villageois, et le Cirque-Olympique pour les exercices d'équitation et les pantomimes équestres. Les théâtres secondaires sont abandonnés à eux-mêmes; l'industrie privée, qui les soutient à ses risques et périls, est rendue tributaire de l'Opéra, à qui elle paie le vingtième de ses recettes. Seuls, les grands théâtres sont jugés dignes d'une protection spéciale, et placés sous la tutelle d'un surintendant des spectacles chargé de veiller à la prospérité de l'art dramatique comme au bien-être de ceux qui contribuent aux plaisirs du public.

Cette organisation dont on ne saurait contester la puissance, portait une trop profonde atteinte aux droits privés et à la liberté industrielle, pour survivre au pouvoir qui l'avait fondée. Après l'établissement

du gouvernement constitutionnel, toutes les bases sur lesquelles elle reposait furent successivement ébranlées ou détruites. Le régime des autorisations préalables subsista, mais l'administration cessa de s'attacher à établir l'équilibre entre les besoins de la population et le nombre des théâtres; ce nombre, tantôt réduit par des faillites, tantôt augmenté par la concession de nouveaux priviléges, n'eut plus de fixité. Les petits théâtres obtinrent des tribunaux l'affranchissement de cette sorte de redevance féodale qui en faisait des vassaux de l'Opéra. Les ordres de débuts qui devaient recruter le Théâtre-Français furent reconnus contraires au principe de la liberté individuelle. Le partage des genres lui-même, bien que conservé par les réglements, ne put régir les compositions modernes où les genres, par une alliance souvent heureuse et quelquefois choquante, se trouvaient mêlés et confondus. Aujourd'hui, de la législation impériale, il ne reste plus que l'appui donné aux grands théâtres, à l'aide de subventions publiques et de la propriété d'un riche répertoire, et l'obligation pour tous les théâtres d'une autorisation préalable du gouvernement.

Dans les départements, le régime établi par l'Empire est encore en vigueur, sauf quelques modifications que le temps devait y apporter et que les réglements administratifs ont adoptées. Quarante-cinq troupes sédentaires exploitent à demeure fixe les principales villes de la République; dix-huit troupes d'arrondissement desservent les villes les plus importantes d'un nombre égal de circonscriptions tracées à cet effet; dix-neuf troupes ambulantes, réparties dans ces mêmes arron-

facilement les directeurs qui succombent, malgré les sacrifices que s'imposent la plupart des villes pour conserver un spectacle.

Les causes qui ont produit tant d'embarras et de désastres dans le monde dramatique sont très-diverses. Le mal provient en partie de causes morales, indépendantes des hommes, mais il peut aussi être attribué à des fautes administratives. Celle dont les conséquences ont été le plus dommageables, est l'accroissement démesuré du nombre des théâtres. Il semble qu'en conférant au gouvernement le droit de concéder des priviléges, la loi s'était proposé surtout de régler sur les besoins publics le nombre des entreprises dramatiques. Ce but a été complétement perdu de vue. On a dépassé de beaucoup, dans les concessions nouvelles, et les progrès de la population et ceux des recettes faites par les théâtres. On ne s'est pas contenté d'autoriser des entreprises dramatiques nouvelles; des concerts, des bals se sont ouverts sur tous les points, en vertu de la permission du gouvernement. Le chant a été introduit dans des salles où le prix d'entrée est inférieur au moindre billet des théâtres privilégiés; dans ces derniers temps, les cafés des Champs Élysées ont été autorisés à établir des concerts en plein vent. L'administration épuise tous ses efforts pour amuser le peuple de Paris. On ne saurait l'en blâmer, mais qui ne comprend le dommage souffert par les théâtres privilégiés? Les facilités qui, sans dommage pour le public, atténueraient leurs pertes, on les leur refuse; ainsi, on pourrait pendant l'été, quand la campagne et d'autres plaisirs attirent la population, leur permettre de suspendre des

›résentations qui se donnent dans la solitude; mais, vertu des clauses des priviléges, on les empêche ırrêter un seul jour le cours de leurs dépenses. Qu'est-il résulté de cette concurrence créée par l'administration elle-même? Les théâtres s'épuisent en sa-ifices, en efforts de tous genres pour échapper à la ıine. Ils subissent les exigences des auteurs et des omédiens; les écrivains en renom exigent des primes xorbitantes; les acteurs aimés du public réclament les traitements inconnus jusqu'ici; on a vu un dédit le 100,000 fr. payé pour faire passer un comédien d'un théâtre secondaire sur une scène rivale. Le luxe des décorations, de la mise en scène, supplée à la médiocrité des œuvres. Le tailleur, le peintre, le machiniste, les figurants lèvent un impôt énorme sur les théâtres. Rien n'est épargné pour tromper le public. Des annonces menteuses lui promettent des chefs-d'œuvre et exaltent les plus médiocres artistes. Des applaudisseurs à gages simulent l'enthousiasme; on remplit les salles d'un public gratuit pour préserver le petit nombre des spectateurs payants de la froideur et de l'isolement. Les premières représentations ne sont plus qu'une surprise, et les juges impartiaux y cèdent la place aux entrepreneurs, dont le zèle vénal procure un succès de faux aloi.

Sans doute, il serait injuste d'accuser l'administration toute seule de ces désordres; cependant, à la voir armée de l'espèce d'omnipotence qu'elle exerce sur les théâtres, il est permis de rechercher quel usage elle en a fait et de se demander quel profit le public en général et l'industrie en particulier ont retiré du pouvoir illi-

mité qui lui a été confié; il est aussi permis de penser que l'industrie, livrée à elle-même, aurait peut-être évité ces désastres, et les eût-elle éprouvés, l'administration aurait au moins le droit d'en décliner la responsabilité.

Convient-il de maintenir une législation qui a produit de tels fruits, et n'y a-t-il pas lieu d'y introduire un principe nouveau? C'est ce que nous nous proposons d'examiner. Nous serons aidés dans cette recherche par un document qui a jeté une vive lumière sur toutes les questions relatives au théâtre. En 1849, le Conseil d'État, à qui M. Dufaure, ministre de l'intérieur, avait déféré l'examen d'un projet de loi qui consacrait la liberté industrielle des théâtres, jugea nécessaire de procéder à une enquête. Il fit appel à l'expérience des personnes les plus compétentes par leurs travaux, leur profession, leurs intérêts. Des écrivains qui ont acquis une juste célébrité dans la critique littéraire et dans l'art dramatique, des acteurs et des directeurs de différentes scènes, des agents investis de la confiance des auteurs et des artistes, d'anciens censeurs vinrent exposer leurs opinions fondées sur une connaissance pratique des faits. Le Conseil d'État, après une discussion approfondie, adopta un projet de loi qui nous paraît contenir la meilleure solution des questions que soulèvent les théâtres.

Les divers régimes qui se sont succédé peuvent être considérés comme représentant trois systèmes : liberté illimitée sous les assemblées républicaines; — limitation absolue du nombre des théâtres sous l'Empire ; — autorisation ministérielle ou système des pri-

vilèges sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet.

Ces trois systèmes furent écartés par le Conseil d'Etat. Un rapport remarquable de M. Charton indique, dans les termes suivants, les raisons sur lesquelles s'appuyait cette résolution :

« La liberté sans limites, disait-il, est condamnée par l'expérience non moins que par la raison. Des établissements que l'on a souvent comparés à des écoles et à des tribunes ne sauraient être entièrement assimilés à des opérations ordinaires de fabrication et de négoce. L'industrie théâtrale est évidemment du nombre de celles que leur caractère particulier oblige de soumettre à certaines conditions de prévoyance et d'ordre. Une concurrence, dont aucune disposition législative ne tendrait à prévenir et modérer les agitations, détruirait l'art lui-même, en troublant et dispersant dans une fluctuation perpétuelle les éléments de suite et d'ensemble qui seuls donnent aux représentations dramatiques une valeur réelle, et permettent d'atteindre à quelque degré de la perfection.

» La limitation absolue des théâtres ne paraît point compatible avec l'esprit de nos institutions : elle aurait pour effet d'établir une sorte de monopole légal, de créer, pour ainsi dire, de petits fiefs théâtraux. La volonté et le pouvoir de l'Empereur n'ont point suffi à maintenir ce régime. Avant qu'il fût tombé du trône, la limite qu'il avait fixée était déjà dépassée. La mobilité de la population, les modifications du goût, les vicissitudes de la fortune publique permettraient d'ailleurs difficilement d'assurer à cette limitation une base rationnelle et

immuable. Suivant toute probabilité, après s'être placé de nouveau sous ce régime, on se retrouverait bientôt en présence du système mixte des priviléges que la pratique administrative a été conduite à substituer à celui des décrets et qui a été confirmé par la loi de 1835.

» Ce dernier système, qui règle encore aujourd'hui les rapports de l'administration avec les théâtres, n'a trouvé de défenseur ni dans la commission permanente au ministère de l'intérieur, ni dans le cours de l'enquête ouverte au Conseil d'État. Voici comment il est apprécié dans le rapport annexé au projet du gouvernement : « Entre la fixation rigoureuse du nombre des » théâtres et la liberté, il n'existe qu'un régime mixte » réunissant tous les inconvénients des deux autres » sans en avoir les avantages. Ce régime a produit ce » que nous voyons... Les gouvernements qui se sont » succédé depuis trente et quelques années se sont » laissé enlever les priviléges plutôt qu'ils ne les ont » donnés de leur plein gré. C'est, du reste, une des » nécessités fatales inhérentes aux concessions de ce » genre que d'être sollicitées et octroyées en dehors de » toute considération de capacité, de mérite et même » de solvabilité. Malgré les précautions dont elle s'en- » vironne toujours, l'administration court le risque de » céder aux influences que savent mettre en jeu les pré- » tendants aux nouveaux priviléges ; elle est forcée de » choisir parmi eux sans être vraiment libre, et elle » n'en subit pas moins une sérieuse responsabilité. » Lorsqu'il s'agit de la transmission d'un privilége déjà » existant par suite de la retraite volontaire ou forcée

du titulaire, le danger est encore plus grave. Dans ce cas, le privilége, inaliénable de sa nature, au lieu de » faire retour à l'Etat, est presque toujours vendu, soit » par le titulaire lui-même, soit par ses créanciers ou » ayants cause, et le prix en est confondu avec celui » du matériel servant à l'exploitation de l'entreprise. » Le privilége, se transformant en une valeur vénale et » transmissible, devient en même temps une prime » offerte à la spéculation. On le sollicite, non plus dans » l'intérêt de l'art, mais dans un intérêt purement com- » mercial. Beaucoup de théâtres ne se seraient pas » établis sans l'appât du bénéfice que l'on peut en ti- » rer sur la place, et c'est ainsi que le privilége a tour- » né contre son but en multipliant ce qu'il avait mission » de restreindre et de limiter. »

Le Conseil d'Etat se prononça donc en faveur d'un système nouveau. L'enquête démontrait que la liberté même fonderait moins de théâtres que le régime bâtard des priviléges, et que l'industrie privée, livrée à son propre discernement, apprécierait mieux les besoins du public que l'administration qui lui avait été substituée. En conséquence, le Conseil d'État admit la liberté, mais en l'entourant de toutes les précautions dont la nécessité avait été constatée par l'expérience et qu'adoptaient ceux mêmes qui réclamaient le plus vivement l'émancipation de l'industrie dramatique. D'après le projet adopté, tout Français, majeur, jouissant de ses droits civils, avait le droit d'ouvrir un théâtre, à la charge d'en faire la déclaration préalable à l'autorité municipale, de désigner la salle où les représentations devaient avoir lieu et de déposer un cau-

tionnement d'une valeur égale à dix fois la recette de la salle, toutes les places remplies. Le cautionnement était exigé « comme gage du paiement des amendes prononcées à la suite d'infractions et comme une sorte de garantie pour les intérêts nombreux qui se rattachent aux entreprises de théâtre. » Aucune représentation n'était permise que dans une salle contenant au moins mille spectateurs à Paris, huit cents dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus et six cents dans les autres villes. « Le motif de cette disposition, disait le rapport, est surtout d'ordre moral. Un des abus les plus funestes à l'art et à l'ordre que l'on ait reproché au système de la loi de 1791 est, d'après l'unanimité des témoignages, la facilité avec laquelle on pouvait donner, dans de petites salles, sur de petits tréteaux, de prétendues représentations dramatiques, qui offraient l'apparence de la publicité. Or, une publicité véritable est une garantie. Ce que l'on peut appeler le jugement du sens public ou du sens commun doit être l'expression d'une réunion nombreuse. On ne blesse pas la raison, la justice, la pudeur d'une grande assemblée, sans s'exposer à l'expression du blâme et de l'indignation : l'expérience a prouvé qu'un petit nombre de spectateurs habituels s'accoutument plus aisément, dans certaines salles, à ne point rougir de plaisirs faux et corrompus. » Cependant, le ministre de l'intérieur était autorisé à permettre des représentations, en dehors de ces conditions, dans les villes où aucune entreprise ne se serait formée en les observant.

Des réglements d'administration publique devaient déterminer les obligations des directeurs, en ce qui

oncerne l'annonce et les modifications du tarif du rix des places, la distribution des billets, la disposition es places et l'exécution des engagements pris envers le ublic. Enfin, les théâtres d'acteurs enfants étaient inerdits, et aucun enfant au-dessous de quinze ans ne pouvait, sans une autorisation spéciale, paraître dans une représentation théâtrale. « C'est un devoir public, disait le rapporteur, de prévenir l'exploitation et la perversion de l'enfance. La profession du comédien est l'une de celles où il est le plus prudent que l'on ne puisse s'engager qu'après être parvenu à l'âge de discernement. »

Les œuvres dramatiques de tous les genres pouvaient être représentées sur les théâtres ouverts en vertu de la loi. Toutefois le répertoire actuel du Théâtre-Français lui était exclusivement réservé. On craignait qu'en le livrant aux autres théâtres, on ne dispersât en même temps tous les éléments réunis à grande peine pour conserver aux tragédies et aux comédies des XVIIe et XVIIIe siècles une interprétation digne de la reconnaissance et du respect que la France doit à leurs auteurs, et que, par suite, le Théâtre-Français, affaibli, ne succombât, sans jamais être remplacé par aucune concurrence, dans son unité, dans sa persistance de durée à travers les mauvaises fortunes, dans le culte littéraire que la sagesse des gouvernements a eu la volonté et le pouvoir d'y entretenir, depuis deux siècles sans interruption.

Telle était la part faite à la liberté; quelque onéreuses que puissent paraître les conditions auxquelles l'exercice en était subordonné, elle était réellement

et sincèrement reconnue; et ces condit
mêmes, en la préservant des abus qui l'a
fait succomber, devaient contribuer à la r
et la mettre à l'abri de nouveaux coups.

Mais au moment où se brisait le lien q
tous les théâtres à l'action administrative,
plus important que jamais d'assurer l'exi
la protection immédiate de l'Etat, 'd'un
établissements qui, dirigés suivant l'idé
vée que l'on doive se former de l'art dram
naient point pour but principal le gain
maintiendraient, en dehors des luttes d
sance, à un niveau supérieur, et pourrai
moyens de comparaison et d'émulation
entreprises particulières. « C'est ainsi, p
supérieur, que l'Etat offre des modèle
dans les autres arts, par ses académies, s
musées; dans l'industrie, par ses grandes
es, ses expositions publiques, son ensei
nal; dans les sciences, les lettres, l'inst
l'Institut, le Muséum, les Facultés, les c
émies. » En conséquence, le projet dispo
ue l'Etat entretiendrait ou subventionne
institutions nationales, deux théâtres co
représentation des chefs-d'œuvre anciens et
la tragédie et de la comédie, et deux théât
à l'art lyrique. Il maintenait ainsi, en quel
qui existe aujourd'hui; mais il faisait en
quième théâtre en partage des subventions
libéralité de l'Etat. Ce théâtre, d'après le p
« consacré à des représentations populair

veut mieux expliquer et justifier cette proposition qu'en reproduisant encore les paroles du rapporteur :

« C'est avec intention, disait-il, que le projet ne désigne le caractère de ce nouveau théâtre et sa destination spéciale qu'en termes généraux. Il appartiendra à l'administration et aux réglements particuliers de donner des traits plus précis à une idée qui se trouve déjà écrite dans les documents rassemblés lors de la préparation du décret de 1806. M. de Ségur, rapporteur au Conseil d'Etat, disait alors au sujet du théâtre de la Porte-Saint-Martin : « C'est l'Opéra du peuple..... Il » faut bien favoriser un amusement à la portée de la » population qui ne peut pas payer ce qu'exigent l'O- » péra et le Théâtre-Français. » Est-il juste, en effet, que les subventions votées chaque année, et puisées dans l'impôt qui pèse sur tous les citoyens, soient attribuées uniquement aux théâtres accessibles à la partie de la population qui est le plus en état de payer ses plaisirs? Sous un autre rapport et qui touche au but le plus intime de la loi, ne doit-on pas reconnaître qu'il existe une littérature dramatique distincte de toute autre à ces signes, qu'elle peint des mœurs plus familières au grand nombre de ses spectateurs habituels, ou qu'elle cherche à saisir les imaginations à l'aide de ressorts plus rudes et plus énergiques? Or, n'est-il point important que, dans cette direction surtout, l'Etat ait aussi son modèle, et qu'il use des moyens divers qui sont à sa disposition, pour démontrer que les genres secondaires de l'art dramatique, bien et sagement dirigés, peuvent produire avec succès autre chose que des trivialités scandaleuses ou des

émotions sanguinaires, et provoquer dans la multitude des sentiments purs et généreux, l'émulation vers le bien, le respect de soi-même et l'amour du pays? Sur ce théâtre, l'administration ne se bornera point à encourager le perfectionnement, la moralisation des genres secondaires, mais elle devra y faire entendre souvent les œuvres les plus belles des autres théâtres subventionnés, jouées par leurs meilleurs artistes. On sait assez que les spectateurs même les moins lettrés sont loin d'être insensibles aux nobles pensées, au sublime langage de nos grands poètes tragiques et comiques; mais, pour qu'ils puissent se pénétrer à loisir et dignement de ces influences bienfaisantes du génie, il ne suffit pas qu'on les admette, à de rares époques ou partiellement, et comme par une sorte de faveur, à quelques places inférieures des théâtres auxquels ils sont habituellement étrangers; il faut qu'en écoutant Corneille, Racine, Molière, ils se sentent en quelque sorte chez eux, et libres juges du mérite de l'œuvre des poètes et du jeu des acteurs. »

Aux exemples que devaient fournir les théâtres entretenus ou subventionnés par l'Etat, le Conseil d'État ajoutait un stimulant plus actif. Il proposait d'accorder chaque année des encouragements : 1° aux communes qui entretiendraient des théâtres municipaux; 2° aux auteurs, acteurs et directeurs de Paris ou des départements qui auraient contribué le plus aux progrès de l'art dramatique. Il voulait ainsi favoriser des entreprises qui, offrant plus de garanties de durée et, à certains égards, de moralité que les entreprises particulières, méritent à ce titre la bienveillance de l'admi-

nistration ; il voulait que l'État vînt en appui aux auteurs, acteurs et directeurs qui n'auraient pas été indemnisés par le public de leurs efforts pour soutenir et élever les progrès de l'art.

Cependant l'application de ce système ne pouvait être abandonnée sans contrôle au gouvernement. C'est surtout dans les affaires théâtrales que l'omnipotence des bureaux doit être évitée. Des séductions de tous genres, d'autant plus à craindre qu'y céder ne paraît point toujours une atteinte à l'honneur, se réunissent pour égarer l'administration. Elle a besoin d'être surveillée, rappelée à la règle, et contenue dans le devoir. Le Conseil d'Etat avait donc cru nécessaire de former, auprès du ministre de l'Intérieur, une commission destinée à éclairer son action, à la seconder, à la fortifier, et puisant une haute autorité dans le principe même de son institution fondée par la loi, dans la nature de ses attributions, dans les éléments de sa composition. La commission aurait été composée de quinze membres, dont cinq à la nomination du Président de la République, pour que le pouvoir exécutif y fût représenté par des membres investis de sa confiance et servant, au besoin, d'organes à sa pensée, sans toutefois que leur nombre eût pour conséquence de rendre leur opinion prépondérante dans les délibérations (1). Parmi les dix autres membres, huit devaient être élus par les corps dont ils faisaient partie, et tous représenter la même pensée aux différents points de vue de leurs fonctions spéciales. Deux conseillers d'État devaient plus particulièrement

(1) V. tome 1er, page 82.

apporter dans le sein de la commission l'influence des hautes traditions administratives ; les deux chefs de la Cour d'appel de Paris, ce sentiment du juste et du vrai moral qui a toujours animé la magistrature française; trois membres de l'Institut, l'amour de l'art, le goût littéraire, la science même dans ses rapports avec le théâtre; enfin trois membres du conseil municipal de Paris, une sollicitude spéciale pour les intérêts de la cité d'où le génie dramatique rayonne, depuis deux siècles, sur toute la France et, l'on peut ajouter, sur toute l'Europe.

C'est ainsi que le Conseil d'État, après avoir recueilli dans une enquête les témoignages les plus graves, après une délibération dans laquelle, en vertu de son réglement, il entendait plusieurs membres éminents de l'Institut, avait proposé d'organiser l'industrie dramatique; il écartait à la fois le régime despotique de l'Empire, qui, en détruisant la liberté, n'avait créé qu'une prospérité factice, et la liberté illimitée des premières années de la Révolution, source de tant de désordres, et le système des autorisations ministérielles, source de tant d'abus; il s'était attaché à faire prédominer les intérêts de l'art, les droits de l'industrie, les prérogatives nécessaires du pouvoir public. L'alliance de la liberté avec l'action parallèle de l'Etat avait été son programme. Nous avons déjà vu ce système appliqué à l'exercice de plusieurs droits, et il paraît être le moyen le plus assuré de conduire sans secousse les mœurs publiques jusqu'au jour où la liberté, consolidée par un long et paisible règne, pourra marcher seule et se passer de modèles et de freins.

§ II. — *La Censure.*

La censure, sous des formes et des noms divers, est aussi ancienne que le théâtre. Au XVIIe siècle, on ne voit guère que, dans l'usage, les œuvres dramatiques fussent soumises à un examen préalable, mais la surveillance était immédiate, continuelle, pour ainsi dire vivante; d'ailleurs, la certitude d'une répression prompte et sévère, sans appel à aucune loi, à aucun juge, suffisait bien pour enseigner la prudence. En 1697, les comédiens italiens ayant hasardé, dans un canevas intitulé la *Fausse Prude*, quelques paroles qu parurent une allusion peu respectueuse pour Mme de Maintenon, leur théâtre fut immédiatement fermé et ils furent chassés du royaume. Au XVIIIe siècle, la censure s'établit et s'exerce suivant un mode régulier. Des censeurs royaux sont nommés par le chancelier: ils sont nombreux; aucune rétribution n'est affectée à leurs fonctions qui cependant sont acceptées et recherchées par des écrivains célèbres, quelquefois même par des philosophes. Ainsi, d'Alembert approuve, comme censeur, le *Mahomet* de Voltaire, dont Crébillon père avait, au même titre, proposé d'interdire la représentation.

La loi du 13 janvier 1791 proclama la liberté de l'art en même temps que celle de l'industrie dramatique; elle soumit toutefois les théâtres à la surveillance de l'autorité municipale, et dans le rapport qui précède la loi on trouve exprimée l'espérance « qu'un sage règlement dirigera cette partie de l'instruction publique. »

Le 31 août 1792, l'Assemblée Législative, tout en consacrant de nouveau la liberté des représentations, déclarait qu'elle « n'entendait rien préjuger sur les décrets ou réglements de police qu'elle pourrait donner dans le code de l'instruction publique, sous le rapport de l'influence des théâtres sur les mœurs et les beaux-arts. » Pendant la tourmente révolutionnaire, la Convention improuvait l'arrêté de la commune de Paris qui défendait l'*Ami des Lois*, mais en annonçant que « tout théâtre sur lequel seraient représentées des pièces tendant à dépraver l'esprit public et à réveiller la honteuse superstition de la royauté serait fermé, et les directeurs arrêtés et punis selon la rigueur des lois; » et au même moment elle approuvait la fermeture du Théâtre-Français « par suite de l'accusation d'aristocratie portée contre ses acteurs et son répertoire. » Jamais aucune censure ne sera aussi oppressive que de telles menaces, dans un pareil temps; aussi, théâtres et auteurs s'empressaient-ils à l'envi de solliciter par grâce l'examen préalable des pièces. Nous avons vu la lettre d'un écrivain du temps qui sollicitait la censure de la police, parce que le directeur du théâtre des *Sans-Culottes*, que son titre ne rassurait pas encore assez, ne voulait recevoir aucune pièce qu'à cette condition. On sait que le décret du 12 germinal an II avait supprimé les ministres et créé à leur place douze commissions; celle de l'instruction publique était chargée de la surveillance des spectacles et fêtes nationales. Cette commission rendit, le 25 floréal suivant, un arrêté qui n'a point été publié, et qui rétablissait expressément la censure, en ordonnant à tous les théâtres de communiquer leur ré-

pertoire. On a conservé et nous avons parcouru les feuilles remises en exécution de cet arrêté et les notes des administrateurs du temps. Rien ne peint mieux cette époque. Dans l'espace de trois mois, sur 151 pièces censurées, 33 sont rejetées et 25 soumises à des changements. Tout l'ancien répertoire est examiné : la censure déclare « mauvais » les ouvrages les plus irréprochables, presque toutes les comédies de Molière, *Nanine*, *Beverley*, *le Glorieux*, *le Jeu de l'Amour et du Hasard*, *le Dissipateur*, *le Joueur*, *l'Avocat Patelin*, et vingt autres comédies; elle exige des corrections dans *le Devin de Village*, *le Père de Famille*, *la Métromanie*, dans le *Guillaume Tell* de Lemierre, bien qu'à titre de passe-port on lui donnât pour second titre *les Sans-Culottes suisses;* le dénouement de *Brutus* et celui de la *Mort de César* doivent être changés; *Mahomet* est interdit comme « chef de parti.» En revanche, les pièces suivantes sont autorisées; nous n'en connaissons que le titre, mais il en indique assez le sujet : *Encore un curé*, *Plus de bâtards en France*, *la Papesse Jeanne*, *Esope républicain*, *la Mort de Marat*, *l'Esprit des Prêtres*, *les Crimes de la noblesse*. Les théâtres vont au-devant de ces mutilations; ils annoncent qu'on a changé les qualifications des personnages suspects. L'Ambigu-Comique écrit que, « dans toutes les pièces anciennes, on substitue, à la scène, le mot *citoyen* à celui de *monsieur*. » Le répertoire de l'Opéra-Comique est terminé par cette note : « Les pièces ci-dessus avec l'apostille *arrangée* sont celles où jadis il y avait des seigneurs et qu'on a remises à l'ordre du jour. Quant aux autres qui ne sont point apostillées, c'est qu'elles n'étaient point dans le

même cas, et qu'il n'y avait rien qui rappelât l'ancien régime. »

La censure avait été maintenue indirectement par le Directoire, elle le fut expressément par le décret du 8 juin 1806. Peu auparavant, le ministre de l'Intérieur écrivait aux préfets : « Les spectacles ont attiré la sollicitude du gouvernement; c'est témoigner au peuple intérêt et respect que d'éloigner de ses yeux tout ce qui n'est pas digne de son estime et tout ce qui pourrait blesser les opinions ou corrompre les mœurs. » La censure, appliquée pendant tout l'Empire et sous la Restauration, souleva de vives réclamations après la Révolution de Juillet; le gouvernement lui-même douta un instant de son droit. A défaut de la censure, un moment suspendue, il fallut recourir à des mesures violentes, prononcer des interdictions arbitraires, les appuyer au besoin par l'intervention de la force publique, sans parvenir à empêcher des représentations non moins contraires à l'ordre qu'au sentiment moral. La politique s'empara du théâtre, au grand déplaisir du public, qui ne l'aime pas dans les lieux où il cherche le repos et non la lutte. La loi de septembre 1835 mit un terme à ces incertitudes par le rétablissement formel de la censure. Une commission fut formée à Paris, au ministère de l'Intérieur, pour donner son avis sur les pièces nouvelles. Du 11 septembre 1835 au 23 février 1848, 8,830 ouvrages furent soumis à son examen. Plus de la moitié obtint une autorisation pure et simple, 123 furent frappés d'interdiction et les autres obligés de subir des changements. Sur les ouvrages refusés, aucun n'était destiné aux théâtres lyriques, 5 devaient

être joués au Théâtre-Français, 3 à l'Odéon; plus la censure descend l'échelle des théâtres, plus elle déploie ses rigueurs. Après la Révolution de Février, les représentations dramatiques recouvrèrent encore une fois la liberté. On vit se reproduire les scandales qui avaient suivi 1830 : les objets du respect public bafoués, les institutions nouvelles tournées en dérision, des personnages vivants livrés aux rires du parterre. Il faut toutefois reconnaître, à l'honneur des mœurs actuelles, qu'aucun désordre matériel n'éclata; mais le désordre moral était extrême. Une loi du 30 juillet 1850, dont la durée a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1852, a rétabli la censure.

La censure est un des sujets sur lesquels a principalement porté l'enquête du Conseil d'État. Elle y a trouvé des adversaires fort animés, mais aussi des défenseurs convaincus. Le Conseil d'État, de son côté, crut devoir la maintenir, mais il avait introduit dans son projet deux innovations considérables.

D'après la loi actuelle, conforme à toutes celles qui l'ont précédée, aucun ouvrage ne peut être représenté qu'avec la permission du ministre. Il en résulte que le défaut d'autorisation forme un obstacle absolu, et qu'il suffit même au ministre de garder le silence pour que la représentation soit interdite. Les auteurs, les directeurs de théâtres sont obligés à mille démarches pour obtenir une décision, et bien que, dans l'usage, il soit statué dans un délai assez court, on ne peut méconnaître que les intéressés sont entièrement à la discrétion de l'administration. Le Conseil d'Etat proposait d'exiger seulement que les pièces de théâtre fussent déposées

au ministère de l'Intérieur, d'en défendre la représentation, sauf le cas d'une autorisation spéciale, pendant les quinze jours qui suivraient ce dépôt, et de la permettre, passé ce délai, si le ministre, dans l'intérêt de l'ordre public, des bonnes mœurs ou de l'honneur des citoyens, n'avait pas déclaré qu'il s'opposait à la représentation. Ainsi le silence du ministre tenait lieu d'autorisation, et son opposition devait être déclarée dans un délai déterminé. Cependant les représentations pouvaient toujours être interdites, mais le droit de l'auteur ou du théâtre n'était jamais atteint que par une décision explicite et formelle. C'est ainsi que les choses se passent en Angleterre.

La seconde innovation était plus importante. Aujourd'hui la commission d'examen exprime un avis presque toujours adopté par le ministre, dont la décision est sans appel. Le projet du Conseil d'État donnait au directeur de théâtre, en cas d'opposition du ministre, le droit de demander un nouvel examen, et, dans ce cas, l'autorisation ou l'interdiction définitive ne pouvait être prononcée qu'après un avis donné par la commission des théâtres. Bien que la décision fût encore laissée au ministre, on supposait avec raison que l'avis de la commission serait presque toujours suivi, et cet avis émané de personnages si graves paraissait de nature à entourer la censure dramatique d'une garantie propre « à détruire les causes des préventions ou des justes critiques dont elle a été l'objet, et à lui faire accomplir dignement son office, c'est-à dire l'appréciation intelligente et impartiale des œuvres dramatiques, l'exclusion des tentatives déshonnêtes, des fictions corruptrices de

la morale publique, sans être jamais un instrument servile et irritant d'étroites susceptibilités politiques, sans être jamais une occasion d'ennuis immérités, d'inquiétudes sans but, de nécessité de justifications sans dignité pour les auteurs. »

Lorsqu'on discutera de nouveau le système de la censure dramatique, il sera du devoir du législateur de rechercher les garanties que les auteurs ont le droit de réclamer. Sur ce point encore, il y aura lieu de tenir compte de l'absence de la responsabilité ministérielle, supprimée par la Constitution de 1852, car il n'est pas un des pouvoirs réunis à l'administration, à l'occasion duquel la perte de cette précieuse garantie ne se fasse sentir.

Quant au principe même de la censure, il doit, à notre avis, être maintenu. Un régime purement répressif, dépourvu d'efficacité, serait en outre, on peut le dire, injuste autant que périlleux ; car il conduirait le pouvoir à la fâcheuse nécessité de sévir non-seulement contre l'auteur, mais contre des spectateurs excités au désordre par les provocations de la scène. Et d'ailleurs la difficulté pour des corps judiciaires de se livrer à des appréciations complexes et arbitraires ne serait-elle pas une cause fréquente d'impunité ? Comment protéger, contre des allusions perfides, les principes de nos institutions, le caractère des hommes publics? Comment atteindre ces ouvrages dangereux où la perversité des doctrines se cache sous la politesse du langage ? Peut-on frapper d'un châtiment légal de simples inconvenances, qui sont indécentes plus qu'immorales, grossières plus que corruptrices, railleuses plus qu'impies?

Mais la censure a des devoirs et il importe qu'elle y reste fidèle. Il est impossible de les traduire en article de loi. Le gouvernement doit les trouver dans sa sagesse. Protéger les mœurs sans interdire la peinture, souvent salutaire, du désordre et du vice; perpétuer la tradition du langage honnête et décent, effacer toute parole obscène sans proscrire les hardiesses que l'exemple de nos pères et les écrits de nos plus illustres auteurs ont naturalisées au théâtre; garantir les institutions et les pouvoirs publics sans soustraire aux jugements du parterre les faiblesses de la vie politique; faire avec discernement la part des temps, des lieux et des opinions, apprécier les convenances de chaque genre, étudier les besoins et les goûts de chaque public, éviter avec un soin égal la pruderie et la licence, la faiblesse et l'intolérance : tels sont les devoirs de la censure, et il suffit de les indiquer pour montrer combien ils exigent de tact, de sagesse et de prudence. Sans mettre en cause ceux qui ont jusqu'ici exercé cette sorte de magistrature, sans dissimuler les difficultés de leur mission, on pourrait demander s'ils ne se sont pas quelquefois montrés trop indulgents pour les choses qui touchent à la morale, trop sévères pour celles qui ont trait à la politique. S'il est vrai que le théâtre doive être le miroir du monde, la peinture de nos mœurs politiques ne saurait lui être interdite : on s'effraie trop de la moindre allusion, et nous ne sommes pas certains que *Tartufe* et *le Mariage de Figaro* fussent autorisés aujourd'hui, si la toute-puissance de Louis XIV et l'infatigable persistance de Beaumarchais ne les avaient point mis à l'abri du ciseau des censeurs.

§ 3. *Les auteurs dramatiques.*

Dans les premiers temps du théâtre moderne, les droits d'auteur n'existaient point, du moins sous leur forme actuelle. Les comédiens achetaient, avant la représentation, la pièce qu'ils se proposaient de jouer. Le prix de cette vente était des plus variables; il dépendait, comme de raison, du mérite de l'ouvrage et plus encore de la réputation de l'auteur. Quinaut eut enfin assez de crédit pour obtenir qu'on le payât à chaque représentation au prorata de la recette. Ce n'est qu'en 1697 qu'un réglement imposa l'obligation aux comédiens d'acquitter cette redevance. Jusqu'alors, la matière n'était réglée que par les usages ou par les conventions réciproques. La troupe de Molière paya à Corneille 2,000 francs pour *Bérénice,* et 2,000 francs encore pour *Attila.* La même somme fut accordée à Molière pour *le Festin de Pierre,* mais comme gratification exceptionnelle. On sait en effet que Molière crut accomplir un acte de complaisance en écrivant un chef-d'œuvre.

Le réglement de 1697 fut renouvelé plusieurs fois, sans éprouver des modifications importantes jusqu'à la Révolution de 1789. Les droits d'auteur, à la Comédie-Française et à l'Opéra, étaient fixés par des arrêts du conseil ; aucune prescription de l'autorité publique n'en déterminait le taux sur les scènes du second ordre. Ces droits, selon toute apparence, se réglaient de gré à gré, d'après les circonstances. La Comédie-Italienne promettait une gratification de 1,000 livres, outre la

rétribution ordinaire, à l'auteur dont l'ouvrage produirait 40,000 livres en quinze représentations. *Richard Cœur de-Lion* rapporta, assure-t-on, environ 12,000 livres à Sédaine. Quant aux directeurs de province, ils s'appropriaient, souvent pour les travestir, les ouvrages des auteurs vivants, non-seulement sans appeler les auteurs au partage de la recette, mais sans daigner même solliciter leur autorisation.

Acceptables en principe, les conditions faites aux écrivains dramatiques par l'ancienne Comédie-Françaises n'étaient pas toujours suivies avec une irréprochable loyauté. Cet état de choses entretenait une irritation déplorable entre les auteurs dramatiques et leurs interprètes nécessaires. Ceux-ci avaient alors pour eux le prestige du talent, la puissance de la vogue ; mais leurs adversaires eurent le bonheur de rencontrer en Beaumarchais un avocat d'une ardeur inépuisable, d'une causticité redoutée. L'auteur du *Mariage de Figaro*, qui avait commencé sa célébrité par des scandales judiciaires, alimenta pendant quatre ans la lutte entamée contre les comédiens. « Depuis douze ans, disait-il, en 1791, à ses mandataires, dans un rapport qui résume la discussion, les auteurs dramatiques ne s'étaient partagé que 38,000 francs dans ces fortes années où le produit brut d'un million laissait aux comédiens français 25, 26, 27,000 francs de part entière. La médiocre somme qui vous est laissée n'aurait rendu à chaque auteur que 1,650 livres en masse, s'ils avaient fait bourse commune. » A force de protester contre la tyrannie des comédiens, au nom de la propriété la plus sacrée de toutes, celle de l'intelligence sur ses propres créations,

Beaumarchais parvint à passionner le public en faveur de ses clients. En 1791, l'Assemblée Nationale trancha un trop long débat en proclamant, comme un droit naturel et légitime, la propriété des auteurs et la liberté des transactions entre eux et les comédiens. Le décret du 8 juin 1806 consacra de nouveau cette liberté, et chargea les autorités locales de veiller strictement à l'exécution des conventions intervenues entre les entrepreneurs de théâtre et les auteurs. Tel est encore aujourd'hui l'état de la législation. L'Opéra et la Comédie-Française, étant moins des entreprises mercantiles que des établissements publics, accordent aux auteurs les droits qui sont établis par les réglements émanés de l'autorité supérieure. L'Opéra donne 500 fr. de droits fixes pour chacune des vingt premières représentations d'un grand opéra, à partager entre l'auteur du poème et celui de la musique. Un ballet est moins rétribué. Après la vingtième représentation, le droit descend à 300 fr. A la Comédie-Française, le tarif des auteurs est arrêté de la manière suivante : pour cinq actes le douzième brut de la recette, pour trois actes le dix-huitième, pour un acte le vingt-quatrième. A l'Opéra-Comique, la rétribution est, pour un grand ouvrage en trois ou cinq actes, de 8 1/2 pour 100 sur la recette, déduction faite du droit des pauvres; pour deux actes, de 6 1/2 pour 100, et 6 pour 100 seulement pour un seul acte. Lorsqu'un ouvrage compose à lui seul tout le spectacle, il donne droit à un supplément de part qui est fixé à 6 pour 100. Dans les autres théâtres, les droits sont réglés de gré à gré, ou plutôt imposés par la société des auteurs dramatiques, qui tend à ame-

ner toutes les administrations théâtrales à un droit invariable de 12 pour 100 sur la recette brute. Ce mode est en vigueur sur presque tous les théâtres de vaudeville et de mélodrame. Pour la province, les auteurs perçoivent un droit fixe tarifé suivant le genre de l'ouvrage et l'importance de la ville.

Les droits d'auteur sont évalués en moyenne à 800,000 francs par an pour Paris, et 200,000 francs pour la province, sans compter le produit des billets de faveur dont les auteurs font trafic et celui de la vente aux libraires de deux ou trois cents pièces imprimées chaque année, accessoires qu'on a estimés à 5 ou 600,000 francs par an. Ces droits sont soumis à un prélèvement de 2 pour 100 à Paris, et de 15 pour 100 dans les départements, au profit des agents chargés de les recouvrer. Si considérable que paraisse une telle somme, elle laisse une bien maigre part à l'humble troupeau, lorsque celle des lions a été faite. Bien des rêves dorés n'aboutissent qu'à d'amères déceptions. Malgré tout, l'exemple de quelques grandes fortunes, le charme de certaines relations qui plaisent à des imaginations jeunes et ardentes, recrutent sans cesse le corps des écrivains dramatiques, et, à tout prendre, des diverses carrières ouvertes aux hommes d'imagination, le théâtre est une de celles qui offrent le plus de ressources.

Dès la fin du dernier siècle, et à l'instigation de Beaumarchais, les auteurs dramatiques manifestèrent une tendance à se constituer en corporation pour le soutien de leurs droits. Un premier acte de société réunit, en 1794, les noms de Méhul, de Chérubini, de Sé-

daine, de Picard et de quelques autres écrivains moins influents. En 1801, le contrat social fut renouvelé et réunit quatre-vingt-quinze signatures. Des sociétés analogues, instituées à diverses époques, se confondirent, en 1829, dans l'*Association générale des auteurs*, qui a pris une assez grande consistance. Son objet, indiqué dans l'acte constitutif, est : « 1° la défense mutuelle des associés vis-à-vis des administrations théâtrales ou des personnes en rapport d'intérêt avec les auteurs; 2° la perception à moindres frais des droits des auteurs et la mise en commun d'une partie de ces droits; 3° la création d'un fonds de secours au profit des associés, de leurs veuves et héritiers ou parents; 4° la création d'un fonds commun de bénéfices partageables. Cette société, renouvelée en 1837 avec de nouveaux développements, est en pleine activité. Quatre cent vingt auteurs environ y ont adhéré. Une commission, élue en assemblée générale, l'administre et la représente. Elle a toujours compté dans ses rangs et à sa tête les premiers des écrivains dramatiques. Les services qu'elle a rendus aux auteurs sont nombreux et incontestables : des fraudes commises par plusieurs directions théâtrales réprimées et punies, la perception des droits d'auteur rendue plus régulière et moins coûteuse, les intérêts de tous défendus avec zèle, attestent l'efficacité de son intervention. Le fonds de secours a soulagé de nombreuses infortunes et contribué à soutenir, à préserver du désespoir, à aider dans des moments de crise les auteurs malheureux, leurs veuves, leurs enfants. La société a tendu la main aux familles même de

troupes ambulantes donnent à peine les moyens de se suffire à ceux qui les composent. Après une vie de privations et de souffrances, leurs derniers jours sont exposés à toutes les angoisses de la plus affreuse pauvreté. En province surtout, leur condition est précaire : chaque année remet en question leur état, on pourrait dire leur existence. Le parterre les juge sans appel et se montre souvent impitoyable à leur égard. Le théâtre est une carrière presque toujours semée d'écueils : elle attire une jeunesse sans expérience, et ne réserve à l'âge mûr et surtout à la vieillesse que l'humiliation et la misère.

Des cœurs généreux se sont émus au spectacle de ces maux. En 1840 s'est formée parmi les artistes dramatiques une société dont l'objet est, non de se coaliser pour élever leurs revenus, mais de créer un fonds de secours pour ceux que la fortune traite avec le plus de rigueur. Le succès de cette association a répondu aux vœux de ses promoteurs. Les souscriptions recueillies parmi les sociétaires, les bals, les représentations à bénéfice, ont formé un capital employé en partie à l'achat de rentes sur l'État. Des secours mensuels sont fournis aux artistes dans le besoin, des pensions constituées à de pauvres vieillards courbés sous le poids de l'âge. Autorisée par le gouvernement, la société des artistes dramatiques ne cesse de se développer, et l'accroissement de ses recettes lui permettra d'étendre de plus en plus sa bienfaisante action. Elle a droit à la protection de l'autorité, à la sympathie de tous. Aucune classe peut-être n'est en même temps plus imprévoyante et plus généreuse que celle des comédiens. Leur caisse de secours aura donc toujours et des ressources fécon-

loi pénale atteint quand elles se produisent dans la sphère des spéculations industrielles. Aujourd'hui, la société des auteurs défend à ses membres de faire des traités particuliers à des conditions inférieures à celles qui sont fixées par les traités généraux qu'elle impose : exiger davantage est permis ; se contenter de moins est une infraction punie par une amende de 6,000 fr. Si un théâtre refuse d'accéder aux demandes de l'association, il est mis en *interdit*, c'est-à-dire que la commission directrice retire à la fois, à jour fixe et sans exception, toutes les pièces des auteurs qui ont adhéré à ses statuts. Sa décision est obligatoire pour tous ses membres, sous la même peine de 6,000 fr. d'amende. Par ce moyen, un théâtre ne se trouve jamais en présence d'un seul auteur libre dans ses volontés : il a toujours affaire à une nombreuse corporation dont la volonté collective est immuable.

S'étonnera-t-on encore que, pesant sur les pouvoirs publics par l'influence de ses membres, sur les théâtres par la menace de l'interdit, une telle société exerce, en matière théâtrale, une autorité supérieure à celle du gouvernement lui-même ? Ce n'est pas là une exagération. C'est elle qui a provoqué sans cesse l'établissement de ces nouveaux théâtres, dont la concurrence est devenue si dangereuse pour les anciens. Le gouvernement ne pourrait retirer arbitrairement un privilége : la commission peut affamer une entreprise en lui retirant le répertoire, qui est son alimentation quotidienne. Le gouvernement ne pourrait exempter aucun spectateur du prélèvement en faveur des indigents : la commission impose des traités en vertu desquels des billets sont

vendus sans acquitter ce droit. Citons un exemple d'usurpation flagrante. En 1806, au moment où le gouvernement impérial préparait de nouveaux réglements sur les théâtres, les ministres de l'Intérieur et de la Police avaient proposé de soumettre à une taxe la représentation des ouvrages tombés dans le domaine public. Le produit de ce droit devait former un fonds spécial, qui, sous le titre de caisse dramatique, aurait été employé en secours aux auteurs ou aux acteurs, et en encouragements pour les progrès de l'art. On reconnut qu'une loi seule pouvait autoriser cette perception, et le projet fut abandonné. Ce que l'Empereur lui-même n'a pu faire, les auteurs dramatiques l'ont décrété dans ces derniers temps. Les traités qu'ils ont passés avec l'Opéra-Comique et l'Odéon les autorisent à percevoir un droit sur les ouvrages du domaine public. Une telle stipulation n'est-elle pas la preuve la plus manifeste de la contrainte que la société exerce? Que le produit en ait été employé à des actes de générosité, la perception n'en reste pas moins illégale dans son principe.

§ IV. *Les artistes dramatiques.*

La condition générale des comédiens offre de nombreuses analogies avec celle des auteurs. Avant la Révolution, les comédiens étaient frappés par l'opinion plus encore que par les lois; quand, dans la séance du 24 décembre 1789, l'Assemblée Constituante eut à prononcer sur la réclamation qu'ils lui avaient adressée, M. de Beaumetz et Mirabeau protestèrent contre des

opinions intolérantes qui se produisirent sans trouver d'échos. Un décret du même jour déclara implicitement que les artistes dramatiques ne sont frappés par aucune exclusion : nos lois leur confèrent donc les mêmes droits qu'aux autres citoyens, et les mêmes distinctions peuvent récompenser leurs talents ou leurs services. Sous la Restauration, Talma fut appelé dans un collége électoral de Paris aux fonctions de scrutateur; après 1830, un artiste de l'Opéra a obtenu la croix de la Légion-d'Honneur pour des services rendus dans la garde nationale. Des hommes de lettres qui, dans leur jeunesse, avaient paru sur le théâtre, sont entrés à l'Académie française et ont occupé d'honorables emplois. Les comédiens ne sont plus exposés aux arrestations arbitraires qui les atteignaient sous l'ancien régime; ils vivent sous la protection de la loi commune. Cependant ces arrestations ont été quelquefois nécessaires pour calmer un public irrité et protéger contre ses violences l'artiste qui avait encouru sa colère. Perlet, sous la Restauration, en offrit un exemple. Ces cas extraordinaires n'ont point porté atteinte au droit, et nous ne croyons pas qu'ils se soient reproduits depuis 1830.

Pour ne parler ici que des comédiens qui trouvent à exercer leur talent, de grandes inégalités se rencontrent dans leur condition respective. Les plus éminents, qui cumulent de gros appointements avec le bénéfice éventuel des représentations en province, arrivent à l'opulence. D'autres, à Paris et dans les grandes villes, vivent dans l'aisance; le plus grand nombre traîne une existence misérable. Les entreprises des petites villes, les

troupes ambulantes donnent à peine les moyens de se suffire à ceux qui les composent. Après une vie de privations et de souffrances, leurs derniers jours sont exposés à toutes les angoisses de la plus affreuse pauvreté. En province surtout, leur condition est précaire : chaque année remet en question leur état, on pourrait dire leur existence. Le parterre les juge sans appel et se montre souvent inquiétable à leur égard. Le théâtre est une carrière presque toujours semée d'écueils : elle attire une jeunesse sans expérience, et ne réserve à l'âge mûr et surtout à la vieillesse que l'humiliation et la misère.

Les cœurs généreux se sont émus au spectacle de ces maux. En 1840 s'est formée parmi les artistes dramatiques une société dont l'objet est, non de se coaliser pour élever leurs revenus, mais de créer un fonds de secours pour ceux que la fortune traite avec le plus de rigueur. Le succès de cette association a répondu aux vœux de ses promoteurs. Les souscriptions recueillies parmi les sociétaires, les bals, les représentations à bénéfice, ont formé un capital employé en partie à l'achat de rentes sur l'État. Des secours mensuels sont fournis aux artistes dans le besoin, des pensions constituées à de pauvres vieillards courbés sous le poids de l'âge. Autorisée par le gouvernement, la société des artistes dramatiques ne cesse de se développer, et l'accroissement de ses recettes lui permettra d'étendre de plus en plus sa bienfaisante action. Elle a droit à la protection de l'autorité, à la sympathie de tous. Aucune classe peut-être n'est en même temps plus imprévoyante et plus malheureuse que celle des comédiens. Leur caisse de secours aura donc besoin et des ressources fécon-

des et des charges pesantes. Puissent-elles se compenser! Jusqu'ici, on ne lit point sans émotion, dans ses comptes annuels, le récit des dons obtenus et des sommes distribuées par son entremise. De pauvres artistes se font un devoir de prélever leur tribut sur les plus modiques traitements. Les plus célèbres donnent en province des représentations dont ils abandonnent le produit. Plusieurs directeurs ont concouru avec empressement à ces bonnes œuvres.

Les artistes dramatiques se forment à diverses écoles : les uns, engagés dès leur plus jeune âge dans des troupes de province, s'y livrent de bonne heure, auprès de leur famille, à l'exercice d'un art qui ne doit jamais être, pour la plupart, qu'un dur et stérile métier. D'autres montent sur les théâtres d'enfants et y répètent des rôles qu'ils ne comprennent pas toujours. Un certain nombre sort du Conservatoire, pépinière instituée par l'État pour former des musiciens et des acteurs. Le Conservatoire, simple école de chant à son origine, fut créé par arrêt du Conseil du 3 janvier 1784. Il s'ouvrit le 1er avril suivant, à l'Hôtel des Menus-Plaisirs du roi, dans le faubourg Poissonnière. En 1786, sur la proposition de M. le baron de Breteuil, une classe de déclamation y fut établie et confiée à Molé. Le but étant de former des acteurs pour les grands théâtres, on jugea nécessaire de développer leur instruction littéraire : une chaire de langue française, d'histoire et de géographie fut créée. Le commissaire général de la maison du roi (M. de La Ferté) assistait aux examens qui se faisaient tous les trois mois. Cet établissement, détruit par la Révolution, fut relevé le 18 brumaire an II, sous le

même ne sera pas libre. Ils admettent difficilement une liberté parfaite de transactions, nous pensons que le gouvernement, loin de se prononcer contre la société des auteurs dramatiques, doit remplacer son action par une tutelle désintéressée et bienveillante, de nature à protéger les auteurs sans alarmer les directeurs.

Entre toutes les plaies du théâtre, il en est une qui deviendrait mortelle, si l'on n'y portait remède : c'est la progression toujours croissante du traitement d'artistes secondaires. Plus d'une fois les directeurs ont essayé de se concerter pour réduire les appointements des artistes : de semblables coalitions, répréhensibles en elles-mêmes, resteront d'ailleurs toujours sans effet, car il n'est pas possible qu'un entrepreneur dramatique résiste longtemps au désir secret de fonder sa fortune en désorganisant celle de ses rivaux. Les prétentions exagérées ne pourront être réduites que par la concurrence que les acteurs se feront à eux-mêmes. Il faut que les directeurs se coalisent, non pour comprimer les talents qui existent, mais pour créer et développer les talents nouveaux.

C'est surtout pour les grands théâtres que les moyens de recrutement sont insuffisants. Pour briller sur les scènes inférieures, il ne faut qu'une intelligence superficielle, un chaleureux instinct, une certaine aptitude à l'imitation, qualités naturelles qui peuvent se révéler instantanément ; mais l'artiste véritable ne se forme pas en un jour, si richement doué qu'il soit. Autrefois, l'honneur de paraître sur les grands théâtres était l'ambition de presque tous les artistes. Il n'en est plus de même aujourd'hui. On a

hâte d'acquérir quelque peu de métier pour l'exploiter sur une scène vulgaire. Il y aurait moyen de contre-balancer cette funeste disposition par quelques mesures en faveur des études que l'art et le bon goût peuvent avouer. La composition des théâtres subventionnés n'est pas assez irréprochable pour justifier l'insouciance de l'administration à cet égard. Le Conservatoire, dont nous avons approuvé l'institution et reconnu les services, ne suffira jamais au recrutement des grands théâtres. Il n'est qu'une école. Or, au sortir de toute école, il y a nécessité de couronner l'éducation théorique par les leçons de l'expérience. Le Conservatoire ne peut fournir que des élèves, et encore serions-nous heureux s'il en formait beaucoup qui donnassent des gages pour l'avenir. Autrefois, les théâtres des départements, voués à la tragédie et à la comédie, commençaient des réputations qui tôt ou tard étaient consacrées à Paris par les suffrages des bons juges. Ils sont stériles aujourd'hui. Les scènes lyriques ne leur doivent aucun artiste éminent : Monrose est le dernier comédien qu'elles aient donné au Théâtre-Français.

Il est donc nécessaire que l'autorité intervienne au plus tôt, si elle veut prévenir la décadence irrémédiable de l'art théâtral. Le programme des études du Conservatoire doit être soumis à une révision sévère. Un ou deux théâtres d'essai doivent être élevés et encouragés pour les élèves qui étudient isolément et sous l'inspiration d'un professeur particulier.

Les ordres de début de l'ancien régime, renouvelés sous l'Empire, répugnent à nos principes de liberté. On ne comprend guère non plus l'obligation imposée à un

comédien de paraître malgré lui sur un théâtre où ne l'appelle point son goût, ni peut-être sa vocation. Cependant, il est une disposition qui ne nous paraît pas incompatible avec la législation générale, et dont l'adoption favoriserait le recrutement des scènes du premier ordre. L'obstacle à l'exécution d'un ordre de début peut venir du comédien qui le reçoit, ou du théâtre où il est présentement engagé. On ne peut contraindre le premier, s'il refuse de déférer à l'ordre ; mais le gouvernement pourrait, si le régime des priviléges était maintenu, renouveler les conditions imposées aux fondateurs du Gymnase, c'est-à-dire stipuler dans les priviléges, que, dans le cas où le comédien donnerait son consentement, son engagement antérieur serait rompu sans dédit. La liberté personnelle de l'artiste serait respectée, et le directeur ne pourrait se plaindre de l'exécution d'une clause à laquelle il se serait soumis en recevant son investiture.

Il est surtout un théâtre auquel cette disposition devrait s'appliquer ; nous voulons parler de l'Odéon. La création d'un second théâtre français a été utile et bonne ; il était convenable que deux scènes fussent consacrées à la littérature sérieuse, à la tragédie, à la haute comédie ; mais on a eu le tort de constituer l'Odéon en rivalité directe avec le Théâtre-Français : il en devait être seulement l'annexe, comme l'avait voulu le décret de 1807. Organiser l'Odéon de telle façon qu'il devienne une scène de début et d'essai pour le premier théâtre, sans toutefois compromettre la liberté nécessaire aux progrès de l'art, et la dignité personnelle des artistes, c'est un problème d'une solution

difficile, nous l'avouons, mais non pas impossible, à ce qu'il nous semble. Nous insisterons seulement sur cette pensée, qu'il serait peu logique de subventionner des théâtres, si on ne leur facilitait pas les moyens de recruter leur personnel, et de justifier, par une incontestable supériorité, les sacrifices faits en leur faveur.

4° Comme couronnement de ces mesures, et pour en assurer le succès, le gouvernement doit ressaisir sur les théâtres une autorité qu'il a trop laissé affaiblir. La réorganisation générale que nous sollicitons doit être étudiée et réglée dans des vues d'ensemble, avec une certaine hauteur de pensée, avec la constante préoccupation des intérêts d'ordre, de bonnes mœurs, d'éducation publique et de police qui y sont engagés. Les théâtres, depuis qu'ils ont été remis au ministre de l'Intérieur, manquent d'une direction spéciale et attentive. La liste civile, sous l'Empire et sous la Restauration, tenait à honneur de soutenir les grands théâtres; elle leur accordait de larges gratifications, et ceux qui la représentaient se faisaient un devoir de défendre des établissements dont le succès touchait en quelque sorte à l'honneur de la couronne. Cette solidarité a cessé le jour où le gouvernement des théâtres est devenu l'office d'un simple bureau de ministère.

Pour les théâtres secondaires, comme pour ceux des départements, le gouvernement est souvent appelé à choisir des directeurs. Si nous en croyons des renseignements dignes de foi, ces choix jusqu'ici n'ont pas été fort heureux : ils n'ont pas toujours porté sur les hommes les plus irréprochables, sur ceux que leurs

ressources mettaient le plus en état de subvenir aux obligations qu'ils contractaient. On a vu un directeur acheter un privilége un million et demi, et, à défaut de capitaux, le payer en billets de spectacle, qui, vendus à moitié prix, devaient le priver pour longtemps de bénéfices, combinaison qui rendait sa ruine inévitable.

Le premier devoir de l'administration est de ne point imposer aux entreprises des charges inutiles. Il y aurait peu de dignité de la part des fonctionnaires publics, à s'armer de leurs titres pour obtenir des entrées gratuites, pour quêter des loges, lorsque cette faveur n'est pas légitimée par les nécessités du service. L'ancienne aristocratie se faisait un point d'honneur de soutenir les théâtres. Ceux qui possèdent aujourd'hui l'influence s'exposeront-ils plus longtemps à une comparaison fâcheuse? Les petits spectacles, à qui tous les moyens de succès sont bons, ont une subvention assurée dans la bourse de tous ceux dont les instincts et le goût sont vulgaires. Que restera-t-il aux théâtres qui ont pour mission de conserver les traditions et les convenances de la bonne société, si le gouvernement ne s'applique pas à leur ménager l'utile patronage des classes supérieures?

Nous nous sommes montré favorable au principe de la censure, sans admettre que le gouvernement ait accompli sa tâche quand les ciseaux de ses examinateurs ont mutilé les pièces soumises à son examen. La censure est purement négative; elle prévient la violation de l'ordre ou de la morale; mais elle n'assure point leur règne. Un gouvernement a une mission plus élevée. Il doit guider le peuple confié à sa direction su-

émotions, lui inculquer
artout impérieux dans un
s ont ébranlé les croyances,
un pouvoir ne ravira jamais
droit d'examen, dans une na-
classes laborieuses, en nombre
par l'esprit de désorganisation et
e dures souffrances. Aucun moyen
us puissant que le théâtre, où la foule
plaisir, et accessible à tous les senti-
eur, de générosité et de dévouement.
ernements éclairés ont appelé à leur aide
ations dramatiques. Des récompenses sont
ées à l'écrivain qui répand dans les familles
ctions utiles aux mœurs. Pourquoi serait-on
néreux envers celui qui par le drame s'adresse
lic en masse ? Que des encouragements lui
offerts. Après la censure, qui aura défendu de
aver par des spectacles honteux les classes infé-
ures, de leur présenter le pauvre et le faible comme
victime obligée du riche et du fort, doit intervenir la
uissance publique pour honorer et enrichir l'écrivain
appliqué à faire pénétrer dans le peuple de bonnes et
saines doctrines, à lui montrer dans le travail, dans
l'instruction, dans la soumission aux lois de la Provi-
dence, les moyens sûrs et honnêtes d'améliorer sa
condition ou d'alléger le poids de sa misère. Ne serait-il
pas temps d'essayer, au prix de quelques sacrifices, de
diriger vers un but de perfectionnement moral le plaisir
des classes les plus nombreuses, les plus dignes de notre
sollicitude ? Déjà, M. Léon Faucher, pendant son mi-

nistère, a réalisé en partie cette pensée, et les mesures qu'il a prises ont obtenu une approbation générale.

Tels sont les objets sur lesquels nous appelons l'attention du gouvernement. Que le théâtre trouve auprès de lui la protection et la discipline, les encouragements et les conseils. Le jour où l'administration publique prendra ce rôle, l'avenir de la scène française cessera d'être un sujet d'inquiétude.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages.

LIVRE PREMIER. — L'administration locale..... 1
CHAPITRE PREMIER. — Du système général de la législation relativement à l'administration locale..... *ibid.*
CHAP. II. — La commune..... 23
CHAP. III. — Le canton et l'arrondissement..... 70
CHAP. IV. — Le département..... 84
LIVRE SECOND. — La police..... 113
— Police générale..... 114
CHAPITRE PREMIER. — Police relative à la sûreté de l'État..... *ibid.*
CHAP. II. — Police relative à la protection des personnes..... 127
CHAP. III. — Police relative à la salubrité..... 130
CHAP. IV. — Police relative à l'industrie..... 140
CHAP. V. — Police relative au commerce..... 158
— Le préfet de police..... 168
CHAPITRE PREMIER. — Organisation générale..... 174
CHAP. II. — Pouvoirs du préfet. — Ordonnances de police. — Droit d'arrestation..... 184
CHAP. III. — Police politique..... 193
CHAP. IV. — Police de sûreté..... 202
CHAP. V. — Police administrative..... 219
LIVRE TROISIÈME. — Les cultes..... 235
CHAPITRE PREMIER. — De la liberté des cultes..... *ibid.*
CHAP. II. — Les cultes reconnus..... 252
CHAP. III. — Le culte catholique..... 264
CHAP. IV. — Les cultes protestants..... 307
CHAP. V. — Le culte israélite..... 342
CHAP. VI. — Des législations étrangères..... 355
LIVRE QUATRIÈME. — Les théâtres..... 363
CHAPITRE PREMIER. — Les théâtres en Angleterre..... 364
CHAP. II. — Législation française..... 378
§ 1er. — L'industrie dramatique..... *ibid.*
§ 2e. — La censure..... 399
§ 3e. — Les auteurs..... 407
§ 4e. — Les acteurs..... 414
CHAP. III. — Mesures administratives à prendre à l'égard des théâtres..... 419

FIN.

354.44
V861
v.1. 2

SITY LIBRARY

should be returned on
last stamped below

451552

FAUTES ESSENTIELLES A CORRIGER.

Page 8. Ligne 7. *l'élection*, lisez : *la nomination.*
— 405. Ligne 12. *réunis*, lisez : *remis*

304.44
V861
ed. 2

STANFORD UNIVERSITY LIBRARY

To avoid fine, this book should be returned on
or before the date last stamped below

451552

CHEZ LES MÊMES ÉDITEURS.

Ouvrages pour l'enseignement de l'Économie politique.

CATÉCHISME D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par J. B. SAY. 4e édition, augmentée de notes et d'une préface, par CH. COMTE. 1 vol. in-12. 2 fr.

ÉLÉMENTS DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE, par M. JOSEPH GARNIER. 2e édition. 1 vol. gr. in-18, format anglais. Prix : 3 fr. 50 c.

PRINCIPES ÉLÉMENTAIRES DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE, à l'usage des Écoles, traduits de l'anglais de M. W. ELLIS, par M. C. TERRIEN, et précédés d'une Introduction, par M. BARTHÉLEMY SAINT-HILAIRE, de l'Institut. 1 joli vol. in-18 gr. raisin. Prix : 1 fr. 25 c.

LEÇONS PROGRESSIVES D'ÉCONOMIE SOCIALE, Recueil des questions proposées aux élèves des Écoles-Birbeck, par W. ELLIS, traduit de l'anglais, par M. C. TERRIEN, avec une préface du traducteur. 1 vol. in-18 grand raisin. Prix : 75 c.

TRAITÉ D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par J.-B. SAY. 6e édition. 1 seul vol. grand in-8. Prix : 10 fr.

COURS COMPLET D'ÉCONOMIE POLITIQUE PRATIQUE, par J.-B. SAY. 3e édition. 2 beaux vol. grand in-8. Prix : 20 fr.

PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par MALTHUS, suivis de son ouvrage intitulé : *Des Définitions en économie politique*, traduits en français, par M. ALC. FONTEYRAUD. 1 vol. grand in-8. Prix : 10 fr.

PRINCIPES DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET DE L'IMPOT, par RICARDO, suivis de ses différents autres écrits sur l'Agriculture, les Banques, la Circulation, les Blés, etc., traduits par M. ALC. FONTEYRAUD. 1 seul volume grand in-8. Prix : 12 fr.

PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par MAC CULLOCH, traduits par M. AUGUSTIN PLANCHE. 2 vol. in-8. Prix : 15 fr.

RECHERCHES SUR LA NATURE ET LES CAUSES DE LA RICHESSE DES NATIONS, par ADAM SMITH. 2 vol. grand in-8. Prix : 20 fr.

DE LA LIBERTÉ DU TRAVAIL, ou simple Exposé des conditions dans lesquelles les forces humaines s'exercent avec le plus de puissance, par M. CH. DUNOYER, membre de l'Institut. 3 forts vol. in-8. Prix : 18 fr.

PHILOSOPHIE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE, ou Nouvelle exposition des principes de cette science, par DUTENS (de l'Institut). Paris, 2 vol. in-8. Prix, au lieu de 20 fr. 7 fr.

SIMPLES NOTIONS DE L'ORDRE SOCIAL, à l'usage de tout le monde, par M. A.-E. CHERBULIEZ. 1 joli vol. gr. in-18. Prix : 75 c.

HARMONIES ÉCONOMIQUES, par FRÉD. BASTIAT. 2e édition. 1 fort volume grand in-18 de 568 pages. Prix : 3 fr. 50 c.

SOPHISMES ÉCONOMIQUES, par le même, 1re série, 4e édition, et 2e édition. 2 jolis vol. in-16. Prix : 2 fr.

HISTOIRE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE, suivie d'une Biographie raisonnée de l'Économie politique, par M. BLANQUI, membre de l'Institut. 3e édition. 2 beaux vol. in-8. Prix : 7 fr.

— LA MÊME, de la même édition, en deux volumes grand in-18, format anglais. Prix : 5 fr.

Paris. — Imprimerie de G. GRATIOT, rue Mazarine, 30.

16 294ST2 F3 005 BR 6145

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD AUXILIARY LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004
(415) 723-9201
All books may be recalled after 7 days

DATE DUE

F/T JUL 08 1998

JUN 0 2 1998

MAR 1 9 2000

JUN 1 9 2000